

LE COMITÉ CONTENTIEUX DES FINANCES PRÈS LE CONSEIL DU ROI (1777-1791)

THÈSE

pour le Doctorat en Droit

présentée et soutenue le 27 Février 1961,

à 16 h. 30

par

Aline LOGETTE

Membres du Jury :

Président : M^{me} BOULET-SAUTEL, Professeur
Assesseeurs { M. LUCHAIRE, Professeur
M. SAUTEL, Professeur



Digitized by the Internet Archive
in 2026

LE COMITÉ CONTENTIEUX DES FINANCES PRÈS LE CONSEIL DU ROI (1777-1791)

THÈSE

pour le Doctorat en Droit

présentée et soutenue le 27 Février 1961,

à 16 h. 30

par

Aline LOGETTE

Membres du Jury :

Président : M^{me} BOULET-SAUTEL, Professeur
Assesseeurs { M. LUCHAIRE, Professeur
 { M. SAUTEL, Professeur

FACULTE DE DROIT ET DES SCIENCES ECONOMIQUES DE NANCY

Doyen : M. ROBLLOT

Assesseur du Doyen : M. SEGUILLON

*Professeurs Honoraires : MM. TROTABAS, LESCOT, WALINE, TEITCEN,
J. MARCHAL, SENN, KROELL, GOETZ,
IMBERT.*

MM. VOIRIN	Professeur de Droit Civil.
DE MENTHON	Professeur d'Economie Politique.
CHAUMONT	Professeur de Droit Public.
ROBLLOT	Professeur de Droit Commercial.
GAUDEMET	Professeur de Droit Public.
LUCHAIRE	Professeur de Droit Public.
SEGUILLON	Professeur d'Economie Politique.
RAY	Professeur d'Economie Politique.
VITU	Professeur de Droit Pénal.
M ^{me} BOULET-SAUTEL	Professeur de Droit Romain et d'Histoire du Droit.
MM. COULOMBEL	Professeur de Droit Civil.
SAUTEL	Professeur de Droit Romain et d'Histoire du Droit.
FRIEDEL	Professeur titulaire à titre personnel.
GRANGER	Professeur de Droit Social.
TALLON	Professeur de Droit Civil.
DE CARBON	Professeur sans chaire.
DURAND	Professeur sans chaire.
MM. GENDARME	Agrégé d'Economie Politique.
JAQUET	Agrégé de Droit Public.
COUDERT	Agrégé d'Histoire du Droit.
MM. NOIREL	Chargé de Cours de Droit Civil.
HOUSIAUX	Chargé de Cours d'Economie Politique.
BORELLA	Chargé de Cours de Droit Public.
GILLES	Chargé de Cours d'Histoire du Droit.
M ^{lle} GOBERT	Chargée de Cours de Droit Privé.
M. GUYÉNOT	Chargé de Cours de Droit Privé.

*
* *

*La Faculté n'entend donner ni approbation, ni improbation
aux opinions émises dans la thèse, ces opinions devant être
considérées comme propres à leur auteur.*

LE COMITÉ CONTENTIEUX
DES FINANCES
PRÈS LE CONSEIL DU ROI
(1777-1791)

INTRODUCTION

La création d'un Comité contentieux des Finances auprès du Conseil du Roi, en juin 1777, se situe dans tout un ensemble de mesures prises par le pouvoir royal, à la fin du XVIII^e siècle, pour assurer la protection des intérêts particuliers en face de l'Etat et pour donner satisfaction aux tendances individualistes des esprits et des mœurs chaque jour plus affirmées.

Cette création de juin 1777, corrélative à la suppression des Intendants des Finances, est une véritable révolution dans le cadre supérieur des fonctions juridictionnelle et administrative. Elle constitue une des premières — sinon la première — des grandes réformes qui allaient, dans ce domaine, se succéder jusqu'en 1789, et manifestement l'effort suprême de la monarchie à la veille de sa condamnation.

C'est donc au problème de la qualité de cet effort que répond d'abord l'étude du Comité contentieux des Finances, qui fonctionna sans interruption jusqu'à la suppression des Conseils, en 1791. Mais là ne se borne pas l'intérêt de l'organisme. Il semble en effet, en dépit de la brièveté de son existence — à peine une quinzaine d'années — avoir exercé une influence posthume apparemment paradoxale sur certaines méthodes pratiquées par le Conseil d'Etat napoléonien.

Cependant, avant d'aborder la recherche d'une solution au problème dont l'intérêt vient d'être ainsi défini, il convient au préalable d'en cerner les contours. Si le Comité contentieux des Finances, en effet, est trop proche du Conseil du Roi et des principaux piliers administratifs de la monarchie — Contrôle général, Intendants de Finances — pour qu'il soit possible de l'aborder indépendamment de ce contexte institutionnel, en revanche, il est indispensable de le distinguer soigneusement d'autres organismes financiers contemporains, avec lesquels il a été facilement confondu. L'erreur s'explique en partie, parce que ces institutions voisines portent aussi le nom de « Comités », et que leur existence fut parallèle à la sienne, encore que leurs créations soient toutes de dates ultérieures.

D'ailleurs, ces créations successives ont pour trait commun d'être nées d'une pratique instaurée au début du XVIII^e siècle : les réunions

officieuses de ministres, appelées « Comités », lesquelles ont, depuis peu, retenu l'attention des historiens (1).

Tout comme de nos jours, les chefs des départements ministériels d'Ancien Régime se réunissaient de temps à autre pour tenter de trouver une solution à certaines affaires présentant des intérêts communs. En principe, ces « comités » (2) sont contraires à la tradition monarchique, qui ne connaît pas la solidarité ministérielle : chaque ministre n'est responsable que devant le Roi. Ce principe n'a vraisemblablement pas été infléchi sous Louis XIV, qui aurait répondu au Marquis de Torcy, lui proposant, vers la fin de son règne, des comités : « Me croit-on trop vieux pour gouverner ? » (3).

L'atmosphère du règne suivant est bien différente et a semblé (4) particulièrement favorable à l'éclosion de comités.

Louis XV, tout d'abord, passe pour avoir peu goûté les séances du Conseil. Mais, de plus, certaines circonstances politiques et administratives de son règne semblent avoir, à l'époque, accru le rôle du Conseil allongé en conséquence la durée de ses séances et par là même accentué l'ennui du Roi. Les guerres, les traités, l'affaire janséniste, les querelles parlementaires constituaient en effet des préoccupations qui ne pouvaient pas être absentes des séances du Conseil. Celles-ci, de surcroît, prennent un caractère technique de plus en plus marqué avec, en particulier, la création d'impôts nouveaux (vingtième), l'actualité de certains problèmes, tels que la voirie, et la création d'une véritable administration des ponts et chaussées. Il n'est pas étonnant que l'on ait éprouvé alors la nécessité de décharger les séances du Conseil en organisant des réunions officieuses de spécialistes.

La première de ces réunions aurait eu lieu le 26 juin 1717 et aurait été tenue à l'instigation du maréchal duc de Noailles, président du Conseil

(1) OLIVIER-MARTIN, *Le Conseil d'Etat du Roi*, pp. 216 et suiv. et Michel ANTOINE, *Les comités de ministres sous le règne de Louis XV*, dans *Rev. hist. de droit français et étranger*, 1951, p. 193-230.

(2) M. ANTOINE voit l'origine du mot dans le terme anglais « committee » que l'anglomanie du temps de la Régence fit pénétrer en France. Il rappelle que le mot « comité » figure dans le Dictionnaire de Furetière (1690), mais comme terme ne s'appliquant qu'à l'histoire de l'Angleterre. Il ne sera admis par le Dictionnaire de l'Académie française qu'en 1740 (M. ANTOINE, *article cité*, *Rev. hist. de droit français et étranger*, 1951, p. 196, note 2).

(3) d'ARGENSON, *Mémoire*, IV, 145 ; LUYNES, *Mémoires*, V, pp. 36-37, rapporté par OLIVIER-MARTIN, *op. cit.*, p. 217.

(4) M. ANTOINE, *article cité*, pp. 195-196.

des Finances, pour discuter des mesures propres à assainir la politique financière. Elle aurait eu lieu chez le Chancelier, sous la présidence du Régent, et aurait été composée de neuf membres, tous issus du Conseil de Régence. Dangeau, dans son journal, l'aurait qualifiée de « comité » (1). D'autres réunions de ministres se seraient tenues, pour les affaires de finances, dès 1722. Mais l'usage de comités réguliers paraît bien être dû au Cardinal de Fleury que son grand âge empêchait d'assister à toutes les séances du Conseil des Dépêches. Les historiens (2) admettent que l'usage de la régularité de ces comités est constant à partir du 14 mars 1737. Un mémorialiste commente ainsi cette réunion : « Il y a eu aujourd'hui une assemblée chez M. le Cardinal, composée de M. le Contrôleur général (Orry), de M. Amelot (Secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères), de M. de Maurepas (Secrétaire d'Etat à la Marine) et de M. d'Angervilliers (Secrétaire d'Etat à la Guerre), seulement ; c'est un usage nouvellement établi et que l'on dit qui se continuera les lundi et jeudi de chaque semaine. Il n'est question à ces assemblées, à ce que l'on dit, que des affaires du dedans du Royaume » (3).

La pratique des comités devait cependant connaître une brève interruption pendant le ministère de d'Argenson (1744-1747) (4). Hostile à ces réunions tenues hors la présence du Roi, il se vante dans ses mémoires d'en avoir obtenu la suppression (5). Mais ces sortes de réunions avaient conservé des adeptes et elles étaient tellement dans la nature des choses que l'on recommença à tenir des comités dès le départ de d'Argenson : le ministre disgracié en signale lui-même en décembre 1747 (6).

Le succès de ces réunions ne semble pas s'être éteint avec Louis XV, car le 30 juillet 1774 — donc peu après l'avènement de Louis XVI — on posera la tenue de comités comme une nécessité du temps : « Les finances, la guerre, la marine, les affaires étrangères et même quelquefois la jurisprudence ont toutes de l'influence l'une sur l'autre ; et le chef de l'une ne peut avoir une marche assurée sans s'être concerté avec les autres parties. La nécessité de ce concert est si sensible qu'il paraît

(1) M. ANTOINE, *article cité*, pp. 197-199.

(2) OLIVIER-MARTIN, *op. cit.*, p. 217 ; M. ANTOINE, *article cité*, pp. 202-204.

(3) LUYNES, *Mémoires*, I, 207, rapporté par M. ANTOINE, *article cité*, p. 202.

(4) René-Louis de Voyer de Paulmy, marquis d'Argenson (1694-1757). Conseiller au Conseil royal des Finances (mai 1744), il devint Ministre d'Etat et Secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères, le 18 novembre 1744. Il fut violemment attaqué dans un Mémoire adressé au Roi par le Duc de Noailles et se démit de ses fonctions le 10 janvier 1747 (LUÇAY, *Les Secrétaires d'Etat...*, pp. 626-627).

(5) *Mémoires*, IV, 145-146, rapporté par M. ANTOINE, *article cité*, p. 205.

(6) *Mémoires*, V, 106-107, rapporté par M. ANTOINE, *article cité*, p. 206.

presque ridicule qu'il en faille chercher les moyens » (1). De fait, le mémorialiste va faire état, pour cette époque, d'une véritable floraison de Comités (2).

La tenue de « Comités » » était si bien entrée dans les mœurs que parallèlement à ces réunions interministérielles — lesquelles ne constituaient qu'une simple pratique — des Comités restreints de spécialistes allaient, eux, être consacrés institutionnellement. Le premier en date est le Comité contentieux des Finances. Cinq autres Comités devaient être créés par la suite, en 1783, 1787, 1788 et 1789.

Le Comité des Finances de 1783 pour la liquidation de la guerre d'Amérique

Le plus ancien de ces Comités, organisé par un règlement sans adresse, ni sceau, du 26 février 1783 (3), est effectivement qualifié « Comité des Finances ». Il serait dû à l'action de Joly de Fleury, alors Directeur général des Finances (21 mai 1781, 29 mars 1783) (4).

L'Etat connaissait à cette époque de grandes difficultés financières : la guerre d'Amérique venait de se terminer et certaines dépenses militaires et navales n'étaient pas encore soldées. Le nouveau Comité avait pour mission principale d'arrêter le budget des différents ministères avec le concours de l'ordonnateur de chaque département, de même que de délibérer sur tous projets relatifs au montant des impositions et aux améliorations à apporter dans leur mode de perception.

Le Comité devait se réunir au moins une fois par semaine et devait être composé du Garde des Sceaux, du Chef du Conseil royal des Finances et du Contrôleur général, lequel y jouait le rôle de rapporteur et aussi de rédacteur-greffier (5).

(1) VÉRI, *Journal*, t. I, pp. 157-158.

(2) Ibidem, tome I, pp. 170-171, 189 ; tome II, pp. 45, 201.

(3) *Recueil Simon* 1783, à sa date.

(4) D'après Ch. GOMEL, *Les causes financières de la Révolution française*, tome II : Les derniers Contrôleurs généraux, pp. 38-45 et 55-57. On y trouvera une étude détaillée du Comité des Finances de 1783.

(5) OLIVIER-MARTIN (Le Conseil d'Etat du Roi, cours de doctorat 1947-48, p. 93) a supposé que la création du Comité des Finances de 1783 aurait « entraîné la suppression de la petite Direction des Finances ». Or, les *Armanachs royaux* mentionnent jusqu'en 1787 la petite Direction et donnent la liste de son personnel. D'ailleurs, OLIVIER-MARTIN lui-même, lorsqu'il traite de la petite Direction, ne fait plus aucune allusion au Comité des Finances de 1783 et indique expressément (ibidem, pp. 168-169) que la suppression de la petite Direction fut l'œuvre du règlement du 27 octobre 1787, lequel attribue sa compétence au Comité contentieux des Finances de 1777 (article 2 du règlement, *Recueil Simon* 1787, à sa date).

En tout cas, les problèmes soulevés par le contentieux financier ne semblent pas avoir été de la compétence de ce nouvel organisme puisque le règlement du 26 février 1783, en son alinéa 5, précise que « les affaires contentieuses continueront d'être portées » au Comité contentieux, dont Sa Majesté a confirmé l'établissement » (1). D'ailleurs, l'innovation de Joly de Fleury n'aurait suscité aucun intérêt dans le public ; elle se serait même attiré de vives inimitiés parmi les ministres et les courtisans, les uns craignant la réduction de leurs budgets, les autres celle de leurs pensions et faveurs (2). Le Comité des Finances fut vite surnommé « le Tombeau des Grâces » (3).

Pouvait-il se maintenir dans ces conditions ? On a supposé que c'est à lui que faisait encore allusion l'un des deux règlements du 5 juin 1787 (4). L'article 7 du second de ces règlements (5), « fait par le Roi pour l'administration de ses finances et du commerce » (6), précise en effet la composition et la compétence d'un organisme créé par le premier règlement pris le même jour. Il y est déclaré que cet organisme se réunira « tous les quinze jours au moins chez le Chef du Conseil royal des Finances, avec le Contrôleur général et les deux Conseillers d'Etat membres de ce Conseil ». Les Intendants des Finances et les Intendants du Commerce y seront appelés et « y rapporteront les grandes affaires de leur département ». En fait, le Comité auquel il est fait allusion ici paraît avoir été spécialement conçu pour connaître des questions d'administration financière proprement dite, et par là même, il était bien différent du Comité des Finances créé en 1783 pour solder des dépenses militaires ou navales et envisager des réductions budgétaires.

Trop d'intérêts risquaient précisément d'être compromis par ledit Comité des Finances pour qu'il put avoir une longue existence. On a avancé (7) — et c'est très vraisemblable — que les hauts personnages de la Cour se liguerent contre le Contrôleur général Joly de Fleury, promoteur du Comité. Décidés à provoquer son renvoi, ils auraient obtenu l'appui de la Reine. Mais Joly de Fleury n'attendit pas le dénouement de ces intrigues et donna sa démission, à la fin de mars 1783.

(1) *Recueil Simon*, 1783, à sa date.

(2) GOMEL, *op. cit.*, pp. 43-44.

(3) LAVISSE, *Histoire de France*, t. IX, p. 315.

(4) OLIVIER-MARTIN, *Le Conseil d'Etat du Roi*, *op. cit.*, pp. 224-225.

(5) Le même jour, en effet, avait été pris un « règlement fait par le Roi pour la formation de son Conseil royal des Finances et du Commerce » (pièce justif. II, pp. 266-268). Il est publié le premier dans le *Recueil Simon*.

(6) Pièce justif. III, pp. 269-271.

(7) GOMEL, *op. cit.*, p. 44 ; SÉGUR, *Au couchant de la monarchie*, t. II (Louis XVI et Necker), p. 345, note 1.

Son successeur, Le Fèvre d'Ormesson (29 mars - 3 novembre 1783) ne tira sans doute pas la leçon des événements précédents, car, reprenant la politique de Fleury, il demanda aux ministres, dès le mois de mai, de lui fournir un état exact de la situation financière de leurs départements respectifs, en indiquant le montant des dépenses non soldées et en suggérant des économies possibles... C'était plus qu'il n'en fallait pour concrétiser l'hostilité qu'avait toujours suscitée le Comité des Finances. L'organisme cessa aussitôt de se réunir. Mais Louis XVI n'aurait approuvé officiellement la suppression du Comité des Finances que dans le courant de l'année 1784, et sur les instances du Contrôleur général suivant : Calonne (3 novembre 1783 - 10 avril 1787), qui entendait à la fois préserver sa liberté et éviter de s'aliéner les hauts personnages de la Cour et les ministres, ses collègues (1).

Le Comité des Finances de 1787

Bien différent du Comité de 1783, on l'a déjà entrevu, paraît avoir été le Comité créé par le premier règlement du 5 juin 1787, « fait par le Roi pour la formation de son Conseil royal des Finances et du Commerce » (2).

Ce règlement est un premier pas vers la réalisation des réformes promises lors de l'Assemblée des Notables. Celle-ci, en effet, convoquée pour le 29 janvier 1787, avait été inaugurée à Versailles, le 22 février, par le Roi en personne. Elle tint sa séance de clôture le 25 mai 1787. La situation financière était grave : le déficit officiellement avoué par Calonne s'élevait à 80 millions (3). A ces inquiétudes s'ajoutaient les remous provoqués dans l'opinion par de grands courants politiques (établissement d'assemblées provinciales), économiques (liberté du commerce des grains), sociaux (suppression de la corvée). Les critiques ne durent pas non plus épargner l'organisation anachronique et dispendieuse des Conseils, car le premier règlement du 5 juin 1787 marque le désir de Sa Majesté « de remplir les vues qu'Elle a annoncées aux Notables être dans l'intention de suivre, pour assurer et maintenir le bon ordre dans toutes les parties de l'Administration » (préambule).

(1) GOMEL, *op. cit.*, p. 77.

(2) Pièce justific. II, pp. 266 - 268.

(3) Il devait aller plus loin au cours de la session de l'Assemblée en donnant le chiffre de 134 millions... (LAVISSE, *op. cit.*, t. IX, pp. 313-366).

La réforme essentielle réalisée par ce règlement est la réunion en un seul Conseil de deux formations jusque là distinctes : le Conseil royal des Finances et le Conseil royal de Commerce. Le problème posé par cette réforme sera ultérieurement abordé, car seule a sa place ici l'étude d'une autre création réalisée par l'article VI, ainsi conçu : « Le Chef du Conseil royal des Finances et du Commerce tiendra chez lui, aussi souvent qu'il sera nécessaire, et jamais moins d'une fois tous les quinze jours, un Comité avec le Contrôleur général des Finances, les deux Conseillers d'Etat membres dudit Conseil, et telles autres personnes qu'il appartiendra, soit faisant partie dudit Conseil, soit ayant part à l'administration des Finances et du Commerce, pour préparer les matières qui pourront être portées au Conseil » (1).

Le lieu des réunions de ce Comité, la fréquence de celles-ci sont donc expressément prévus. En revanche, sa composition est beaucoup plus flottante : le Chef du nouveau Conseil royal des Finances et du Commerce, les deux Conseillers d'Etat membres de celui-ci, ainsi que le Contrôleur général en constituent les membres permanents, mais le Comité pourra être complété par « telles autres personnes qu'il appartiendra ». Ces éléments variables du Comité pourront être des Conseillers d'Etat autres que ceux composant le Conseil royal des Finances et du Commerce, mais aussi des personnages du monde administratif. Lesquels ? Le second règlement du 5 juin 1787, en son article 7, prévoit expressément que les Intendants des Finances et du Commerce pourront être appelés à ces séances et qu'« ils y rapporteront les grandes affaires de leur département qui doivent être portées audit Comité » (2).

Quant à la compétence de l'organisme, le premier règlement du 5 juin 1787 indique qu'il aura pour mission de « préparer les matières qui pourront être portées au Conseil ». Mais on est en droit de se demander si ce nouveau Comité s'est bien borné à être une simple séance préparatoire du Conseil royal des Finances et du Commerce et s'il n'a pas été amené accessoirement à jouer un rôle juridictionnel. N'a-t-il pas été, en réalité, un service à vocation mixte : tantôt fonctionnant comme une juridiction, en ce qui concerne les litiges d'administration financière et commerciale qu'il réglait lui-même après rapport d'un membre de l'administration — Intendant des Finances ou Intendant du Commerce — tantôt se présentant comme organisme préparatoire, chargé de mettre en état les questions qui sont de la compétence du Conseil royal des Finances et du Commerce, c'est-à-dire « les emprunts, les impôts, les affaires

(1) Pièce justif. II, p. 267.

(2) Pièce justif. III, pp. 270 - 271.

principales concernant les domaines du Roi et les divers revenus publics. et généralement toutes les grandes opérations de finance » (article 7 du premier règlement du 5 juin 1787) ?

Les sources, malheureusement, font défaut. Cependant ce Comité, créé en juin 1787, dut très vite sembler apte à l'exercice d'une fonction juridictionnelle, puisqu'un règlement du 27 octobre 1787 (1) — lequel, pour répondre aux impératifs financiers de l'époque, supprime un grand nombre de bureaux et commissions du Conseil et, entre autres, la petite Direction des Finances — prévoit, en son article 2 que celle-ci sera « remplacée dans les fonctions de son institution par le Comité des Finances établi en vertu du règlement du 5 juin 1787 » (2). Or, nul n'ignore que la principale activité de cette petite Direction des Finances était une activité contentieuse.

Créé par le premier règlement du 5 juin 1787, le Comité des Finances voit donc sa composition précisée par le second règlement pris le même jour et sa compétence accrue par celui du 27 octobre suivant.

Tous ces textes sont essentiellement inspirés par la nécessité de procéder à de sévères réductions des dépenses publiques, même si un désir manifeste de simplification n'en a pas moins présidé également à ces fusions ou suppressions. C'est encore grâce à cette politique d'économie que l'historien peut entrevoir l'existence d'un troisième Comité gravitant dans l'orbe de la gestion financière du Conseil : le Comité d'administration.

(1) *Recueil Simon* 1787, à sa date.

(2) Certains historiens ont pensé que les fonctions de la petite Direction supprimée en 1787 avaient été dévolues au Comité contentieux des Finances. L'un d'eux s'est exprimé en ces termes : « La petite Direction fut supprimée (art. 2), le Roi considérant que le Comité contentieux des Finances du règlement du 5 juin 1787 pouvait en remplir les fonctions ». (OLIVIER-MARTIN, *Le Conseil d'Etat du Roi, op. cit.*, p. 168). La suite d'ailleurs dissipe les doutes que peut faire naître la date indiquée — 5 juin 1787 — sans doute résultat d'une faute d'impression, puisque le Comité contentieux fut créé par un édit de juin 1777. D'ailleurs, l'auteur précise qu'il parlera « ailleurs du Comité contentieux ». C'est donc bien de lui qu'il s'agit. Quelques années plus tard, la même opinion sera reprise par un autre historien du Conseil qui écrit : « la petite Direction fut supprimée par le règlement du 27 octobre 1787 sur les bureaux et commissions du Conseil et sa juridiction fut alors dévolue au Comité contentieux des Finances ». (M. ANTOINE, *le Fonds du Conseil d'Etat du Roi aux Archives Nationales*, p. 18). En réalité, les fonctions de la petite Direction supprimée furent confiées non au Comité *contentieux* des Finances — créé en juin 1777 — mais au Comité des *Finances* établi en vertu « du règlement du 5 juin 1787 (règlement du 27 octobre 1787, art. III). Les termes mêmes du Règlement ne peuvent laisser aucun doute à ce sujet.

Le Comité d'administration

Le second règlement du 5 juin 1787 pose en effet comme principe, dans son préambule, que de l'organisation des services financiers « résultait un état de dépense considérable que les conjonctures présentes ne pouvaient plus supporter » (1). Après avoir, en conséquence, apporté d'importantes modifications aux départements des Intendants des Finances, le règlement décide : « Le Comité d'administration et tous les départements particuliers confiés à d'autres personnes, même à des magistrats du Conseil, demeureront également et, dès à présent, supprimés. En conséquence, les traitements qui avaient été réglés tant à cause du Comité d'administration qu'à raison desdits départements, seront retranchés des états de dépense à compter du 1^{er} janvier prochain, se réservant Sa Majesté de donner aux personnes auxquelles ils avaient été accordés des marques de sa satisfaction (article 5) ».

A quelle date avait été créé ce Comité d'administration ? Quels personnages le composaient ? Autant de questions qui restent sans réponse, faute de documents. La terminologie, en revanche, ferait supposer qu'il avait une tâche aussi vaste qu'indéfinie : l'étude de problèmes administratifs.

En tout cas, ces problèmes devaient être si importants, et la tenue d'un Comité, pour parvenir à une solution, tellement souhaitable que la pratique paraît bien avoir considéré, du moins sur ce point précis, le second règlement du 5 juin 1787 comme lettre morte. Quelques années plus tard en effet — en 1789 — l'Almanach royal fait sortir de la clandestinité un organisme qui n'avait jamais dû, en fait, cesser de se réunir : c'est le « Comité pour les Affaires d'administration », dont la composition est la suivante : le Contrôleur général — à l'époque Lambert — et cinq membres, qui sont Douet de la Boullaye, Valdec de Lessart, Bonnaire de Forges, Chaumont de la Millière et Blondel, tous Intendants à des départements de finances (2). Le Comité pour les affaires d'administration se présente donc comme un organisme qui, sous la présidence du Contrôleur général, réunissait les chefs des services d'administration financière, dans le but de résoudre en commun certains problèmes nés de l'accomplissement de leurs tâches respectives (3).

(1) Pièce justif. III, p. 269.

(2) *Almanach royal* 1789, pp. 236-237.

(3) On trouvera trace de l'activité de ce comité dans un registre d'ordre rapportant des arrêts en commandement « pour les six derniers mois de 1789 » (*Arch. nat.* E. 2654, arrêt du 30 août 1789, p. 109 du registre). Il s'agit d'une affaire Devoulgès de Canteclair, relative aux messageries. Des pièces (éparses) du dossier de cette affaire sont conservées dans un carton du Contrôle général (*Arch. nat.* H. 1455).

Le Comité pour l'amélioration des Finances

Moins mystérieux que le précédent, car pourvu d'un acte de naissance officiel, est le « Comité consultatif pour la discussion des plans relatifs à l'amélioration des Finances, et l'ordre du service du Trésor royal », créé par arrêt du Conseil en commandement du 15 mars 1788 (1). Mais comme les autres Comités précédemment évoqués, il est le témoignage de l'effort très net de la monarchie finissante vers une organisation administrative plus simple, plus ordonnée, moins coûteuse.

Le Roi, en effet, « juge utile au bien de son service et à l'affermissement de la confiance publique » de prendre un certain nombre de « dispositions pour rétablir le meilleur ordre, procurer les économies les plus étendues et les plus invariables dans l'administration de ses Finances ». Mais il lui semble indispensable, pour ce faire, de s'adresser à des spécialistes, « des personnes particulièrement versées dans les opérations de finance, dignes de la confiance de Sa Majesté et en possession de celle du public », au premier rang desquelles le Contrôleur général (exposé des motifs).

Il ordonne en conséquence la réunion hebdomadaire chez le Chef du Conseil royal des Finances et du Commerce d'un Comité, composé du Contrôleur général — Lambert — et de trois autres personnages : un certain Magon de la Balue, dont la qualité n'est pas précisée, un receveur général des Finances — Le Normand — et un premier commis des Finances, Gojard (2). A ces réunions, « sera concerté tout ce qui appartient à l'ordre des services du Trésor royal, à l'assignat de tous les paiements, à la direction des services qui se font par anticipations, et généralement à tout ce qui a rapport au maniement et à la distribution des fonds du Trésor royal ».

Le Comité pour l'amélioration des Finances n'est cependant qu'un organisme consultatif : le Contrôleur général soumettra au Roi, en son Conseil, les « propositions » émises par ce Comité et il sera ensuite « donné par S. M. tels ordres qu'il appartiendra ».

(1) *Recueil Simon* 1788, à sa date.

(2) Ce dernier travaillait depuis très longtemps dans les bureaux du Contrôle général. On le trouve en effet, en 1777, dans ceux de Necker, où il était chargé des états des caisses, des distributions de fonds aux divers départements et des expéditions des ordonnances (*Almanach royal* 1777, pp. 225-227). Il est à la tête de ces services à partir de 1782, et dès lors sans interruption jusqu'à la création du Comité. L'*Almanach royal* de 1789 ne le mentionne plus.

Cet organisme a-t-il fonctionné ? Il est difficile, faute d'informations encore découvertes, de répondre à la question et c'est probablement la raison pour laquelle l'organisme a été négligé par les historiens, lesquels en revanche ont attaché plus d'importance au dernier-né des Comités d'Ancien Régime, celui qui fut organisé dans les toutes premières heures de la Révolution : le Comité contentieux des Départements

Le Comité contentieux des Départements

Il a été créé par un règlement du 9 août 1789, « fait par le Roi pour la réunion de ses Conseils » (1) Ce règlement paraît plus important encore, institutionnellement, que celui du 27 octobre 1787, parce que l'innovation qu'il emporte est une véritable transformation dans l'organisation administrative monarchique. Les événements révolutionnaires ne sont sans doute pas étrangers à son apparition : les Etats généraux s'étaient transformés, le 9 juillet, en Assemblée Constituante et la fièvre de la nuit du 4 août n'était certes pas tombée.

Le Roi, « reconnaissant la nécessité de faire régner entre toutes les parties de l'administration cet accord et cette unité si désirables dans tous les temps et plus nécessaires encore dans les temps difficiles », décide de réunir en seul Conseil d'Etat le Conseil des Dépêches et le Conseil royal des Finances et du Commerce, la composition de ce Conseil unique devant être fixée ultérieurement. Le Comité contentieux des Finances créé en 1777 avait présenté sans doute un grand intérêt pratique, car on juge bon de créer à son image, mais en vue d'examiner des problèmes non financiers, un Comité contentieux des Départements, qui s'occupera des affaires autrefois portées par les Secrétaires d'Etat au Conseil des Dépêches (préambule et article 3). On espère d'ailleurs « trouver dans cet établissement les mêmes avantages et la même utilité que le Comité contentieux des Finances a constamment procurés depuis son institution » (préambule).

Quelles seront la composition et la procédure du nouvel organisme ? Le règlement prévoit que « le Comité sera composé de quatre Conseillers d'Etat », et qu' « il y sera attaché quatre Maîtres des Requêtes en qualité de rapporteurs » (article 4). Il remettra ses avis « au Secrétaire d'Etat du département, et dans le cas où une affaire aura paru d'une nature et d'une importance telles qu'il doive en être rendu un compte particulier au Roi, Sa Majesté appellera à son Conseil les Conseillers

(1) Pièce justif. IV, pp. 272-273.

d'Etat composant ledit Comité et le Maître des Requêtes rapporteur pour, sur son rapport, être statué par Sa Majesté » (article 5). Le Comité contentieux des Départements apparaît donc lui aussi comme une institution consultative : la décision finale ne lui appartient pas. Elle sera prise, dans les espèces les plus simples, par le Secrétaire d'Etat compétent. En revanche, les affaires complexes seront soumises au Conseil, lequel, s'adjoignant les membres du Comité, tranchera le litige.

Ces principes eurent-ils le temps d'être appliqués et l'organisme a-t-il même fonctionné ? (1) Il est regrettable que là encore l'absence de sources ne permette pas de répondre à ces questions, et ceci est d'autant plus fâcheux que le Comité contentieux des Départements semble toucher de très près le Comité contentieux des Finances et que ce nouvel amoindrissement du Conseil, consacré par le règlement du 9 août 1789, jette une lueur sur les derniers moments du Comité contentieux des Finances.

En tout cas, si maigres que soient les renseignements actuellement connus sur cette floraison de Comités adventices au Conseil royal, il était nécessaire d'en évoquer au moins les silhouettes, pour tenter d'éviter de faciles confusions, souvent faites, avec le Comité contentieux des Finances. Celui-ci ne doit être assimilé ni au Comité des Finances de 1783, ni à celui de 1787, ni au Comité d'administration, ni au Comité pour l'amélioration des Finances de 1788, ni même au Comité contentieux des Départements. Quelle est donc l'histoire du Comité contentieux des Finances ?

Pour la retracer, les sources directes sont rares : le Comité contentieux des Finances dévoile difficilement son secret. C'est à peine si, à travers la stéréotypie formulaire de la diplomatie particulière au Conseil du Roi, on voit apparaître, dans les toutes dernières années de l'Ancien Régime, la mention officielle, mais sèche, de l'intervention du Comité, insérée dans le dispositif de nombreux arrêts du Conseil rendus en finance.

Des archives de l'organisme, deux registres seuls sont parvenus jusqu'à nous, deux registres laconiques dont les titres trop sommaires laissent le champ libre à trop d'hypothèses sur la place réelle que tenaient les affaires rapportées par lesdits registres dans l'activité générale du Comité. Pour le surplus, l'historien est livré au hasard d'une découverte

(1) En 1790, il est ainsi composé : « M. le Garde des Sceaux. Conseillers d'Etat, Messieurs : d'Ormesson, de Montholon, Fargès, Angran d'Allerai. Maîtres des Requêtes, Messieurs : Blondel, Amelot de Chaillou, de Fumeron de Verrières, de Malartic ». (*Almanach royal* 1790, p. 241). Ce Comité n'est pas mentionné dans l'*Almanach royal* de 1791.

dans les cartons à peu près inexplorés du Contrôle général, cette clef de voûte de toute l'ancienne administration monarchique.

Les contemporains ne se sont pas montrés plus loquaces sur l'institution que les documents d'archives : aucun ouvrage du XVIII^e siècle ne le mentionne, pas même le « règlement du Conseil » de Tolozan (1786) et le compte-rendu des Finances, présenté par Necker en 1781, ne fait qu'accroître le mystère qui entoure le Comité contentieux des Finances, car s'il en fait le panégyrique, il reste muet sur sa composition, son fonctionnement, sa compétence, son autorité.

Les publicistes modernes — tels Aucoc et M. Charles Durand — qui traitent du Conseil du Roi comme un préliminaire à une étude sur le Conseil d'Etat, signalent, sans plus y insister, l'existence d'un Comité contentieux des Finances à la fin de l'Ancien Régime. Les historiens, tels Esmonin et M. Michel Antoine, qui, eux, se sont penchés sur l'ancien Conseil pour le scruter dans son fonctionnement, éblouis par l'immense symbolisme institutionnel qu'il présente, ont oublié ce rouage tardif, appendiculaire, qui pourtant les eut aidés à résoudre la troublante énigme du Conseil à la fin de l'Ancien Régime. Seul Olivier-Martin, dans son remarquable cours de doctorat sur le Conseil du Roi, semble avoir saisi le sens et l'intérêt d'un problème qu'il était peut-être seul à pouvoir résoudre dans sa plénitude. Malheureusement, trop tôt disparu, il n'a pas eu le loisir de dire tout ce qu'il savait ou avait entrevu. C'est à le suppléer que nous nous sommes employés. Nos investigations ont été menées selon une démarche évolutive très simple.

Aucune création organique, quelle qu'elle soit en effet, n'apparaît spontanément dans l'orbe des institutions, elle est toujours peu ou prou amenée par certaines nécessités du temps et liée à un ensemble d'idées et de faits antérieurs. L'organisation du Comité contentieux des Finances n'échappe pas à cette règle, lui qui semble bien né d'une certaine atmosphère propre à la fiscalité de l'époque et avoir été façonné sous l'influence de pratiques anciennes plus ou moins connues. C'est la raison pour laquelle il a paru indispensable de s'arrêter d'abord à la recherche de l'origine du Comité contentieux des Finances.

Pour comprendre ensuite le sens institutionnel du Comité : l'autorité dont il fut revêtu, la place qu'il a tenue dans l'administration financière des dernières années de l'Ancien Régime, il a semblé impossible de ne pas s'attacher à ce qui constitue l'essence de tout groupement : les personnages qui l'animent. Mais une telle étude n'aurait pas eu la résonance juridique qui s'impose à tout historien du droit si elle n'avait été complétée par l'investigation de toute l'activité de l'organisme, dans tous les domaines où elle s'est exercée.

PREMIERE PARTIE

Origines du Comité Contentieux
des Finances

Il peut, de prime abord, paraître vain de rechercher les origines du Comité contentieux des Finances : il est pourvu d'un acte de naissance officiel, puisqu'il fut créé par un édit de juin 1777 dont le texte est parfaitement connu (1) et passe pour être l'œuvre du banquier genevois Necker, qui venait d'être nommé Directeur général des Finances.

Une histoire du Comité contentieux serait cependant bien superficielle si elle ne débutait qu'en juin 1777, extrayant ainsi l'organisme d'un contexte historique et social auquel il est étroitement lié. Cette création en effet, parce qu'elle met au premier plan le problème de la défense du particulier en face de l'Etat, ne peut semble-t-il être dissociée des données de ce problème qui sont inhérentes à la complexité des affaires financières du XVIII^e siècle.

Pourrait-on, au surplus, affirmer que Necker fit œuvre originale en créant dans l'orbe du Conseil du Roi un organisme spécialisé dans l'étude des dossiers contentieux ? Montyon, qui fut membre du Comité contentieux des Finances et bien placé pour connaître Necker et observer ses méthodes, a noté dans un opuscule paru seulement une vingtaine d'années plus tard : « Un ministre des finances doit connaître avec détail la généalogie et l'histoire des institutions financières et de leurs effets ; or, sur tous ces points, M. Necker était de la plus grande ignorance ; la preuve en est que, dans ses rapports au Conseil, dans ses fréquents manifestes, dans ses nombreux ouvrages, jamais il n'a lié ses idées avec celles des siècles précédents, et plus d'une fois, il a proposé comme une nouveauté ce qui n'était qu'un renouvellement » (2).

Précisément, le Comité contentieux des Finances paraît bien être un de ces exemples de « renouvellements » présentés comme des innovations. Depuis très longtemps, il existait au Contrôle général certaines pratiques de mise au point des dossiers contentieux entre Intendants des Finances. Il semble que Turgot ait utilisé sur une grande échelle et même aménagé ces pratiques.

(1) Pièce justif. I, pp. 263 - 265.

(2) MONTYON (AUGET DE), Particularités et observations sur les ministres des Finances de France les plus célèbres, depuis 1660 jusqu'en 1791, pp. 196-197.

D'autre part, dans l'histoire administrative et financière de l'Ancien Régime finissant, les grandes remontrances de la Cour des Aides de Paris, en particulier celles de 1770 et 1775, par le mouvement d'opinion qu'elles suscitérent, ne pouvaient pas demeurer sans influence sur la procédure d'examen des litiges financiers portés au Conseil du Roi.

C'est dans ces directions qu'il a paru bon de rechercher les origines d'une institution officiellement créée par Necker, sans doute, mais qui ne se présentait ni sans précédent, ni sans cause.

CHAPITRE PREMIER

COMPLEXITE DES AFFAIRES FINANCIERES AU XVIII^e SIECLE

Si le problème de la protection des particuliers qui plaidaient au Conseil du Roi contre le fisc s'est posé avec une telle acuité en cette fin du XVIII^e siècle, c'est que les contribuables étaient véritablement écrasés par une administration financière tentaculaire et enchevêtrée par anachronisme. Cette lutte inégale, que devaient mener les particuliers contre l'armée des agents du fisc, était déjà dénoncée par les contemporains : « subdélégués, officiers d'élections, directeurs, receveurs et contrôleurs des vingtièmes, commissaires et collecteurs des tailles, officiers des gabelles, voituriers, buralistes, huissiers, piqueurs de corvées, commis aux aides, aux contrôles, aux droits réservés : tous ces hommes de l'impôt, chacun selon son caractère, assujettissent de leur science fiscale des contribuables ignorants, inhabiles à connaître si on les trompe, mais qui le soupçonnent et le craignent sans cesse » (1).

D'où provenaient ces vices ? De causes multiples, difficiles à conjurer pour leurs victimes, comme le remarquait Necker, mais que l'historien, à plusieurs siècles de distance, enserme mieux dans le tryptique d'un régime fiscal désuet, d'une administration aussi hétérogène qu'incohérente et d'un labyrinthe inextricable de juridictions irrationnelles.

(1) NECKER, Mémoire sur les Assemblées provinciales, 1778, dans « *Œuvres* », p. 115.

I. — LES ILLOGISMES ANACHRONIQUES DU REGIME FISCAL

Les revenus du domaine étaient encore, au XVIII^e siècle, qualifiés « ressources ordinaires » de l'Etat ; mais bien qu'au domaine traditionnel — celui que représentaient les « propriétés » du Roi, forêts, châteaux, droits seigneuriaux de toutes sortes, droits régaliens divers — se fut ajoutée, depuis le XVI^e siècle, toute une série de droits nouveaux — droit d'insinuation, de contrôle, de formule, monopole des poudres, du tabac, etc... — ces rentrées « ordinaires » étaient loin de former l'élément primordial du budget royal. En fait, à notre époque, les finances publiques reposent essentiellement sur les « ressources extraordinaires » de l'impôt. Or, direct ou indirect (1), l'impôt était vicié, dans sa racine même, par sa mauvaise répartition, due à son inégalité de principe, inégalité qui était le résultat de l'histoire, mais que ne justifiaient plus les conditions concrètes de la société au XVIII^e siècle.

L'impôt direct type demeurait toujours la taille, impôt de répartition frappant le revenu global de l'assujetti, dont le montant total — brevet de la taille — était, chaque année, fixé en Conseil du Roi. Mais sa charge, loin d'être supportée par tous, se limitait aux seuls roturiers, souvenir d'un tripartisme social — clergé, noblesse, tiers-état — pierre angulaire du Moyen Age, mais qui ne s'expliquait plus guère dans l'Etat de l'Ancien Régime finissant. Le caractère roturier de la taille jouait d'ailleurs avec une inégale intensité selon qu'elle revêtait une forme réelle ou personnelle. Dans les pays de taille réelle, où l'impôt frappait les biens qualifiés roturiers, selon un revenu établi forfaitairement par le composit et quelle que soit la position sociale privilégiée ou non du titulaire, l'hétérogénéité de l'impôt était plus géographique que sociale (2). Mais dans les pays de taille personnelle, où l'impôt s'attachait à la seule qualité roturière de l'individu et à la seule importance de son revenu, arbitrairement appréciée par les assesseurs, élus par les habitants de la paroisse, la taille donnait l'impression de s'appesantir plus lourdement sur l'assujetti qu'il était moins capable de la fuir, parce qu'économiquement plus misérable.

(1) On trouvera une étude détaillée des impôts au XVIII^e siècle dans : M. MARION, *Histoire financière de la France depuis 1715*, tome I (de 1715 à 1789), et du même auteur, *Dictionnaire des Institutions de la France aux XVII^e et XVIII^e siècles*.

(2) C'étaient les pays d'Etats — qui avaient conservé leurs Etats provinciaux — tels que le Languedoc. Celui-ci, depuis longtemps, jouissait d'une certaine autonomie financière. Les autres pays d'Etats étaient : la Bourgogne, la Bretagne, la Provence, l'Artois, le Béarn, la Navarre, le Cambrésis, la Flandre, auxquels s'ajoutaient quelques petits pays pyrénéens : Labour, Soule, Bigorre, Nébouzan, Quatre-Vallées, Foix, etc... (MARION, *Dictionnaire des institutions... op. cit.*, V^e Pays d'Etats).

C'est pour tenter de remédier à cet étrange paradoxe qu'avaient été créées, au XVII^e et au début du XVIII^e siècles, les impositions nouvelles de la capitation, du dixième (1) et du vingtième (2), la première impôt de classe (3), les secondes impôts cédulaires sur le revenu. Mais très vite — tant il est difficile d'échapper à une tradition sociale séculaire — ces impôts qui tendaient à l'universalité avaient été dénaturés dans leur principe et par le jeu de rachats, d'abonnements, d'intimidation de la part des privilégiés, en étaient venus — surtout la capitation — à se confondre avec une sorte de taille additionnelle retombant uniquement sur les membres du Tiers-Etat.

Cette inégalité, qui donc était la marque flagrante de l'impôt direct, se retrouvait d'une manière plus inattendue encore dans l'agencement des taxes indirectes, frappant les marchandises aussi bien lors de leur production qu'à l'occasion des opérations commerciales dont elles étaient l'objet et de leur circulation à travers le royaume : aides (4) sur la vente de presque toutes les marchandises et traites taxant les produits lorsqu'ils passaient d'une province à l'autre ou parfois lorsqu'ils franchissaient la

(1) Le dixième — théoriquement de 1/10 des revenus de chaque habitant du royaume — fut établi par une déclaration du 14 octobre 1710, obligeant chacun à faire, dans la quinzaine, une déclaration de ses revenus. Ce principe ne fut d'ailleurs pas respecté. Supprimé dès 1717, le dixième sera à deux reprises rétabli pour alimenter le Trésor royal au cours de périodes critiques (guerre de succession de Pologne, 1733 ; guerre de succession d'Autriche, 1741). Il aura donc toujours eu le caractère d'une imposition extraordinaire. Le dixième sera définitivement supprimé par un édit de mai 1749, qui le remplace par le vingtième (MARION, Dictionnaire des institutions... *op. cit.*, V^e dixième et vingtième).

(2) Créé en temps de paix, le vingtième était un impôt ordinaire. Il revêtait différents aspects selon qu'il touchait les revenus mobiliers — comme on y attachait alors peu d'importance, la recette était très faible — aux bénéfices de l'industrie, aux biens fonds : c'était là le seul domaine d'application vraiment important de cet impôt (*ibidem*, V^e vingtième).

(3) La première classe — le Dauphin, les princes du sang, les ministres, les fermiers généraux — payait 2.000 livres ; la 22^e classe — soldats, manœuvres, journaliers — payait une livre (*ibidem*, V^e capitation).

(4) Au XVIII^e siècle, le terme « aides » s'applique uniquement aux droits sur les boissons — dont la variété est infinie — et accessoirement à ceux perçus sur la marque des fers, celle de l'or et de l'argent, les huiles et savons, les cuirs, la boucherie, les papiers et cartons, les cartes à jouer, l'amidon. Plusieurs provinces s'étaient rachetées ; les autres, c'est-à-dire les généralités dépendant des Cours des Aides de Paris et de Rouen, connaissaient une diversité de régimes extraordinaire. Le produit net des aides, en 1789, dépassait 50 millions (*ibidem*, V^e aides).

frontière (1). Les unes et les autres s'articulaient selon les usages des provinces avec une telle diversité dans le royaume que nos esprits modernes demeurent confondus devant cette bigarrure, mais rien en ce genre n'égalait le régime de l'impôt sur le sel, la gabelle : les pays étant tantôt soumis à une gabelle, taxe de consommation (pays de grande et petite gabelle, tels le centre de la France et les provinces méridionales), à une gabelle, taxe à la production (pays de salines comme la Lorraine ou de « quart bouillon » comme la Normandie) ou tantôt affranchis de la taxe maudite (pays toujours exempts, comme Bretagne, Flandre, Artois, Béarn, etc... ou pays « rédimés » tels Saintonge, Poitou, Limousin, Périgord, Guyenne).

Ainsi le privilège — des ordres et des pays — fondé en coutume, certes, mais souvent mal adapté à la réalité du XVIII^e siècle, constituait la clef de voûte de la répartition de l'impôt, comme le privilège des corps d'officiers de finances expliquait, sans pour autant les rendre pratiques, les structures hétérogènes de l'administration financière.

II. — HETEROGENEITE DES STRUCTURES ADMINISTRATIVES

Recettes domaniales, impôts directs et indirects, impôts anciens et nouveaux, la gestion de ces revenus de l'Etat était assurée par deux séries différentes d'agents, dont les compétences étaient, encore une fois, plus délimitées par les impératifs de la tradition que par une logique rationnelle tenant à la nature de la recette : d'une part, les agents de l'Etat, formant l'administration du Roi proprement dite ; d'autre part, de simples particuliers qui avaient pris la perception des taxes à forfait, constituant l'administration de la Ferme.

L'administration du Roi, elle-même, comprenait deux hiérarchies distinctes de services, celle des officiers et celle des commissaires. La

(1) De nombreux rachats et exemptions sont pour beaucoup dans la complexité du système des traites. Mais il faut noter que la carte douanière de la France garde la trace de l'ancienne indépendance de certaines provinces, passées ensuite sous la domination royale. On n'est donc pas surpris, dès lors, de l'existence dans le royaume de trois zones douanières. Dans la zone dite des « cinq grosses fermes » (parce qu'avant 1664, les droits qui y étaient perçus constituaient cinq grosses fermes), le commerce était libre entre les provinces et à la frontière étaient perçus des droits d'entrée et de sortie uniformes, depuis une ordonnance prise par Colbert, en 1664. Par contre, dans la zone des provinces « réputées étrangères » — c'est-à-dire étrangères au tarif de 1664 — des droits d'entrée et de sortie paralysaient aussi bien le commerce intérieur que les opérations avec les cinq grosses fermes et avec la dernière zone : celle des provinces dites « de l'étranger effectif », celles qui furent le plus tardivement réunies au royaume. Elles sont séparées du reste de la France, du point de vue douanier, mais commercent librement avec l'étranger (MARION, Dictionnaire des institutions... *op. cit.*, V^e traites).

hiérarchie ancienne des officiers — celle des élections et des bureaux de finances — chargée principalement de la gestion de la taille, fonctionnait sous le contrôle des Cours souveraines, Chambres des Comptes, Cours des Aides et Parlements. Mais en face de cette organisation vieillie, les intendants des généralités, à qui incombait officiellement la rentrée des impôts nouveaux, avaient progressivement monté tout un ensemble de bureaux, qui, en liaison directe avec le Contrôle général des Finances et le Conseil du Roi, grignotait chaque jour un peu plus le champ d'activité des officiers de finances, et même, dans certaines provinces — les pays dits d'imposition — les suppléait totalement. Si l'on ajoute à cette rivalité l'autonomie régionale qu'introduisaient en matière financière les assemblées des Etats dans les pays où elles avaient subsisté, on aura de la sorte assez complètement tracé le schéma bigarré des structures administratives officielles.

Le régime de la Ferme générale était à peine plus complexe et plus rigoureux pour l'imposable (1). Compagnie financière de capitalistes — les Fermiers généraux — à laquelle un bail passé avec le Roi tous les six ans abandonnait forfaitairement les perceptions de toute une série de taxes indirectes (gabelles, traites, aides, domaines, octrois, tabac), la Ferme générale avait mis sur pied un véritable réseau administratif privé, depuis les directeurs généraux jusqu'à l'armée innombrable de ses commis, en passant par les directeurs provinciaux, les contrôleurs, les receveurs généraux et particuliers. Le système était, structuralement, plus cohérent que celui de l'Etat, mais les bénéfices énormes qu'il procurait aux Fermiers généraux ayant soulevé de vives polémiques et violemment ému l'opinion publique, un arrêt du Conseil crut bon, le 9 janvier 1780, de démanteler le bail traditionnel et de confier la perception de tous les droits d'aides à une Régie générale dont les directeurs, appointés par le Roi, lui remettaient directement le produit de ses prélèvements. En fait, la réforme ajouta une complication supplémentaire à l'inextricable enchevêtrement des administrations déjà existantes (2).

(1) Il a été étudié en détail par P. Roux, *Les fermes d'impôts sous l'Ancien Régime*, *Thèse Droit*, Paris, 1916.

(2) Dès 1774, on avait enlevé certains droits d'aides à la Ferme générale pour les constituer en régies particulières : droit de marque sur les ouvrages d'or et d'argent, droit de marque sur les fers, droits d'inspecteurs aux boucheries, droits sur les suifs. Si l'on en croit l'*Almanach royal* de 1775, les droits sur l'amidon et sur les cuirs furent eux aussi enlevés à la Ferme générale pour être mis en régie et la perception de l'ensemble de ces droits d'aides, ainsi distraits de la Ferme générale, fut confiée à une seule régie, dite « régie des droits réunis ». Donc, à partir de 1774, seuls les droits d'aides proprement dits — ceux qui frappent les boissons — restent inclus dans le système de la Ferme générale, qui conserve en outre, après le remaniement de 1780, les gabelles, les traites, le tabac et les « entrées de Paris ». (P. Roux, *op. cit.*, pp. 366 - 367, 380 - 382 et notre pièce justif. VIII, pp. 283 - 285).

Or, toute activité administrative se doublant sous l'Ancien Régime d'un service contentieux, il se trouvait ainsi qu'aux aléas de l'incohérence de l'impôt, s'ajoutait encore, pour l'assujetti, la difficulté de trouver la juridiction compétente pour y adresser sa plainte.

III. — LE LABYRINTHE DES JURIDICTIONS FINANCIERES

A l'imbroglia administratif correspond donc l'imbroglia juridictionnel dont le désordre n'est dominé que par une seule constante : la volonté déclarée du Roi de confier aux intendants, commissaires dociles et actifs, le plus possible du contentieux administratif, sans pour autant supprimer les anciennes juridictions, parce qu'elles étaient composées d'officiers inamovibles. Le chevauchement des juridictions de première instance se combine avec la rivalité des juridictions d'appel.

Le chevauchement des juridictions de première instance.

Il est de fait qu'on ne vit jamais, sous l'Ancien Régime, d'ordres de juridictions distincts suivant les différentes catégories d'impositions : élections, bureaux des finances, greniers à sel, juges des traites se partageaient le sol de France suivant des ressorts tracés par une longue évolution, mais qui n'étaient plus qu'une bizarrerie irrationnelle à la fin du XVIII^e siècle. La procédure qui s'y déroulait — celle du contentieux judiciaire — était longue et coûteuse, avec ses ministères d'avocats et de procureurs. Dans ces conditions, l'intendant, jugeant selon une procédure écrite, rapide et sans frais (1), avait la partie belle pour triompher de ses concurrents. Mais le plaideur, désorienté devant l'éventail qui s'offrait à son choix, n'était jamais trop certain, quand il engageait une action, d'avoir choisi la bonne voie.

A cet égard, Mollien, ministre de Napoléon, dont la carrière avait commencé en 1774, dans les bureaux de la Ferme générale à Paris, après qu'il eut renoncé au barreau, décrit assez bien dans ses Mémoires le labyrinthe juridictionnel des impôts indirects et l'in vraisemblable complexité de la législation : « Je trouvais un code de délits et de peines nouveau pour moi ; des amendes, des emprisonnements, des punitions corporelles mises à la discrétion de tribunaux spéciaux, souvent pour de simples omissions de formalités ; des distinctions de tarifs, presque dans chaque province, un monopole qui faisait varier les prix de vente du sel de l'un

(1) OLIVIER-MARTIN, *Manuel d'histoire du droit français des origines à la Révolution*, pp. 571 - 573.

des bords d'une rivière à l'autre, dans la proportion de douze à un ; des juges qui étaient affranchis de l'impôt du sel pour leur compte et qui devaient envoyer aux galères ceux qui voituraient quelques pintes d'eau salée puisée à la mer... » (1). Il n'exagérait en rien : qu'un particulier fut surpris, comme il le dit, à « voiturier » ainsi de l'eau salée, il était traduit devant le grenier à sel, dont le siège pouvait être fort éloigné du lieu du délit, si le ressort était toujours celui établi en 1342 — date de création des greniers — et cela était presque toujours le cas... Il comparait devant un tribunal composé d'un président, d'un grenetier, d'un contrôleur, en présence d'un procureur du Roi et d'un greffier. S'il s'était borné à faire de la contrebande à pied et sans armes, il encourait une amende de 200 livres et, en cas de récidive, six ans de galères. Il était préférable de toute façon qu'il fit l'effort de s'acquitter de l'amende, car, à défaut de paiement, il pouvait tomber sous le coup d'une condamnation au fouet, ou peut-être même à une détention illimitée (2). Tout ceci, il est vrai, n'était que le principe, car en fait l'inculpé pouvait toujours bénéficier de la mansuétude des juges, faculté qui faisait sensiblement varier la sentence pour des délits de même catégorie.

D'ailleurs, si ce même contribuable avait enfreint la législation sur les traites, si, par exemple, il était surpris, en Normandie — province faisant partie des « cinq grosses fermes » — à transporter du drap venant de Flandre — province « réputée étrangère » — sans pouvoir justifier du paiement des droits de sortie, il était cité devant le juge des traites du lieu compétent pour tout litige de ce genre, qu'il soit civil ou criminel. En revanche, en cas de délit particulièrement grave, pouvant entraîner condamnation à une peine afflictive ou infamante, le juge des traites devait se faire assister d'au moins trois officiers ou gradués. Mais si ce contribuable avait commis le même délit dans le ressort de l'élection de Paris, il aurait été justiciable de l'élection elle-même. Si, au lieu de drap, il avait transporté en fraude des indiennes ou des toiles peintes — dont la fabrication en France était plus récente — il aurait été traduit devant l'intendant...

A ces enclaves dans le contentieux des traites, l'intendant joignait d'ailleurs le contentieux des droits domaniaux récents — contrôle, insinuation, centième denier, timbre, etc... — tandis que les revenus du domaine corporel, aussi anciens que la monarchie elle-même, ressortissaient aux bureaux de finances.

(1) MOLLIEN, Mémoires d'un ministre du Trésor public..., tome I, pp. 64 - 65.

(2) S'il avait fait partie d'un attroupement, il aurait encouru une condamnation à neuf ans de galères et, en cas de récidive, la mort. (MARION, Dictionnaire des institutions..., *op. cit.*, V^e gabelle). Selon NECKER, 2.300 hommes, 1.600 femmes, 6.600 enfants étaient arrêtés annuellement pour contrebande de sel. (NECKER, Traité de l'administration des finances, rapporté par MARION, *ibidem*).

Pour les impôts directs, les mêmes surprises attendaient le justiciable : la taille relevait de la compétence juridictionnelle des élections dans les pays où elles existaient, mais elle était confiée à l'intendant dans les provinces récemment rattachées à la Couronne (comme en Lorraine, par exemple). Au surplus, les litiges concernant les nouvelles créations fiscales — capitation, dixième et vingtième — revenaient toujours à l'intendant. Et le réseau des juridictions d'appel n'était pas moins enchevêtré que celui des tribunaux financiers de première instance.

La rivalité des juridictions d'appel.

Si les Parlements connaissaient en appel des décisions des bureaux des finances intéressant le domaine corporel et si les Chambres des Comptes jugeaient en dernier ressort tous les officiers comptables du royaume, les Cours des Aides étaient les juridictions d'appel normales de tous les tribunaux d'exception en matière financière — élections, greniers à sel, juridictions des traites — c'est-à-dire de tout le contentieux de la taille, des aides, de la gabelle et des droits de douane (1). Mais pour rendre plus complète sa mainmise sur le contentieux des impôts nouveaux, le pouvoir royal avait réservé au Conseil l'examen des litiges tranchés en premier ressort par les intendants, au vif dépit des Cours des Aides qui ne s'en consolèrent jamais, d'autant qu'à cette compétence d'appel le Conseil joignait un pouvoir d'évocation illimité, à l'égard de toute affaire jugée dans le royaume, à tout stade de la procédure, quel qu'il soit et devant quelque juridiction que ce soit. On comprend, dans ces conditions, l'étendue de la rivalité entre Conseil du Roi et Cours des Aides. Or, dans les premières années de la seconde moitié du XVIII^e siècle, la Cour des Aides de Paris commence à formuler les plus graves critiques contre les arrêts du Conseil du Roi rendus en matière de contentieux financier : ces arrêts ne seraient qu'une fiction juridique, car ils n'auraient point été délibérés en séance régulière. Mais qu'était-ce qu'une séance régulière du Conseil ? Que savait-on officiellement, à la fin du XVIII^e siècle, sur le fonctionnement du Conseil du Roi en général et spécialement en matière financière ?

On savait déjà que l'unité du Conseil derrière la personne du souverain, sans laquelle il n'est rien, n'était que théorique et que, depuis

(1) Outre celle de Paris, il y avait douze Cours des Aides dans le royaume : Grenoble, Dijon, Rennes, Pau, Metz, Dôle (en réalité Besançon), Aix, Rouen, Montpellier (toutes réunies au Parlement et à la Chambre des Comptes de la province), Bordeaux, Montauban, Clermont, ces trois dernières ayant une existence distincte. (MARION, Dictionnaire des institutions..., *op. cit.*, V^e Cours des Aides).

longtemps, en réalité, la vie du Conseil (1) ne se concevait qu'autour d'une division fondamentale entre les séances où le Roi assistait en personne et celles que présidait le Chancelier, division reposant sur une répartition des tâches multiples auxquelles devait faire face l'organisme du Conseil. Si le Roi se devait de diriger effectivement les délibérations du Conseil d'En-Haut, conseil gouvernemental par essence, celles du Conseil des Dépêches et du Conseil royal des Finances, conseils administratifs ayant la haute main sur toutes les affaires intérieures du royaume, en revanche, il semble s'être fait une règle de ne pas intervenir dans le travail du Conseil privé ou Conseil des parties, dont les sessions, consacrées à l'examen des litiges particuliers, fonctionnaient comme de purs tribunaux.

En vérité, parmi la multiplicité des affaires dont s'occupait le Conseil du Roi, les questions financières, en raison de leur variété et de leur caractère primordial, tenaient une place à part et leur traitement semble avoir fait surgir une complexité spéciale dans l'agencement des séances du Conseil qui devaient les résoudre. Bien entendu, elles relevaient d'abord du Conseil royal des Finances, de création relativement récente, puisque tout entier constitué par le règlement du 15 septembre 1661, présidé, sans doute, par le Roi, mais techniquement mené par le Contrôleur général des Finances et ses collaborateurs, les Intendants des Finances, quoique deux Conseillers d'Etat fussent toujours prêts à y rapporter les affaires contentieuses si on les en chargeait. Mais des formations émanant du Conseil privé pouvaient également être appelées à examiner des dossiers financiers : telles étaient les deux Directions des Finances — la Grande et la Petite — où se mêlaient, suivant les indications de l'Almanach royal, Chancelier, Contrôleur général des Finances, Intendants des Finances, Conseillers d'Etat et Maîtres des Requêtes. Enfin, deux Bureaux des Finances, composés chacun de treize ou quatorze Conseillers d'Etat et d'un certain nombre de Maîtres des Requêtes — bureau concernant les affaires des domaines et des aides, bureau pour les affaires des gabelles, cinq grosses fermes, tailles et autres affaires de finances — semblent avoir été spécialisés dans la préparation des dossiers intéressant les impositions.

Si donc une affaire contentieuse arrivait au Conseil — appel d'une ordonnance d'intendant ou d'une ordonnance d'un bureau des finances en matière de voirie, requête en cassation d'un arrêt de Cour des Aides, ou même évocation par le Conseil lui-même — la tradition voulait qu'elle fut distribuée à la formation du Conseil compétente, laquelle examinait

(1) Elle fut remarquablement étudiée, il y a quelques années, par OLIVIER-MARTIN, *Le Conseil d'Etat du Roi, cours de Doctorat*, 1947-1948.

le dossier, entendait le rapport d'un Intendant des Finances ou d'un Maître des Requêtes, délibérait et rendait sa décision : un arrêt du Conseil.

Telle était la façade officielle du Conseil. Mais, si l'on en croit les remontrances des Cours des Aides, la pratique en matière de contentieux financier s'avérait bien déviée par rapport à ces principes théoriques et presque tout entière dominée par les bureaux du Contrôle général, notamment par les Intendants des Finances.

CHAPITRE II

LES INTENDANTS DES FINANCES AU XVIII^e SIECLE ⁽¹⁾

On a beaucoup parlé, sans lui consacrer véritablement d'étude d'ensemble, du rôle considérable joué dans le système administratif de l'ancienne monarchie par les Intendants des Finances.

Les développements que leur ont consacrés les historiens s'orientent autour de deux pôles : le rôle que jouaient ces personnages dans l'administration supérieure du Royaume sous la direction du Contrôleur général des Finances, leur chef, et celui non moins important qu'ils ont vraisemblablement tenu dans l'expédition du contentieux financier du Conseil du Roi. Ce rôle est d'autant moins à négliger qu'il jette peut-être une lueur sur certaines réunions officieuses que l'on a prêtées aux Intendants des Finances.

Avant d'aborder ces mystérieuses réunions, il convient de présenter les Intendants des Finances et de déterminer la place qu'ils tenaient dans le monde administratif à la fin de l'Ancien Régime.

(1) Ayant eu connaissance *in extremis* de la thèse présentée à la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Paris par A. CHOURAKI, sur les Intendants des Finances, et le prêt n'étant pas consenti par les Bibliothèques pour les thèses dactylographiées, il nous a été impossible de la consulter et d'en faire état autrement que dans notre bibliographie.

SECTION I

LES INTENDANTS DES FINANCES
DANS LE SYSTEME ADMINISTRATIF AU XVIII^e SIECLE

Les Intendants des Finances furent créés au XVI^e siècle. Un contemporain avait parfaitement indiqué le sens de l'institution nouvelle en notant que les Intendants des Finances étaient « constitués et ordonnés pour avoir l'œil au ménagement des finances et par tous les lieux ou endroits où elles passent pour en faire des estats et en rendre raison à Sa Majesté à toutes heures et occasions qu'il est requis. Toutes les lettres et provisions concernant l'avancement, dépence et maniemment desdites finances sont par eux rapportées, vérifiées et parafées par l'avis et autorité du Conseil d'estat ou des finances » (1)

Les Intendants des Finances étaient recrutés, en général, parmi les Maîtres des Requêtes (2). Leur nombre avait continuellement oscillé : ils étaient deux sous François 1^{er}, furent douze ensuite, pour être de nouveau deux sous Colbert. Ils étaient quatre en 1696 et six en 1775 (3). Leur situation n'avait pas une plus grande fixité : l'édit de juin 1777 — qui les supprime — indique que leurs fonctions « avaient quelquefois été établies en titre d'offices et quelquefois en simples commissions » (4), au gré des besoins du Trésor royal. Ces fonctions avaient même « été supprimées en totalité pendant plusieurs années ». Leur disparition, entérinée par l'édit de juin 1777, ne devait pas, elle non plus être définitive. Dix ans plus tard, les Intendants des Finances seront rétablis, mais avec un caractère différent.

Pour se reconnaître dans cet imbroglio, le plus simple est d'envisager le rôle joué par ces agents, très multiformes, que furent les Intendants des Finances, au moment où intervient la réforme de 1777 qui, apparemment, les supprime, le système mis sur pied par l'édit de juin 1777 pour formellement les remplacer et le rôle nouveau que leur attribue le règlement de 1787, quand il les réintroduit dans l'administration.

(1) FIGON, Discours des estats et offices, Paris, 1579, fol. 13 et v^o, 43 r^o, rapporté par VIOLLET, Le Roi et ses ministres pendant les trois derniers siècles de la monarchie, p. 221.

(2) OLIVIER-MARTIN, Le Conseil d'Etat du Roi, *op. cit.*, p. 116.

(3) MARION, Dictionnaire des institutions... *op. cit.* V^o Intendants des Finances.

(4) Pièce justif. I, pp. 263 - 265.

I. - Le rôle traditionnel des Intendants des Finances en 1777.

Au moment de la réforme de 1777, les Intendants des Finances étaient des officiers : l'édit supprime en effet « les dix offices d'Intendants des Finances actuellement existants (1). Ils étaient donc propriétaires de leur charge — la finance en valait 40 000 livres à la fin du XVII^e siècle (2) — et inamovibles.

Depuis 1657 (3), ils avaient entrée au Conseil dès le jour de leur réception comme Intendants des Finances. L'édit de juin 1777 le confirme, qui maintient pour les titulaires des six offices supprimés « entrée, rang et séance au Conseil » (4). Ils portent d'ailleurs le titre de Conseillers d'Etat dans la rubrique de l'Almanach royal consacrée à leurs départements administratifs (5) et ils figurent, chaque année, dans la liste des Conseillers d'Etat que publie ledit almanach.

De cette intégration au Conseil des Intendants des Finances, Saint-Simon s'était fort irrité. Il parle, avec son dédain coutumier, de ces personnages « qui n'y ont d'autre utilité, dont la séance en manteau y est fort baroque et encore plus leur nouveau droit en devenant Conseillers d'Etat, d'y prendre place du jour qu'ils ont acheté leur charge d'Intendants des Finances, laquelle les occuperait assez sans plus entrer dans ce Conseil » (6).

En fait, le rôle joué au Conseil par les Intendants des Finances était loin d'être aussi insignifiant que l'a prétendu Saint-Simon. A la création du Conseil royal des Finances en 1661, Colbert avait été le seul Intendant des Finances à participer au Conseil. Quand il devint Contrôleur général en 1665, aucun Intendant des Finances ne put entrer au Conseil royal. Mais en juin 1701, deux Intendants des Finances y entrent à nouveau. Ils portent le titre de « directeurs des finances » (7). Ils jouent le rôle de rapporteurs, mais n'agissent jamais de leur propre initiative : ils doivent suivre les directives du Contrôleur général, leur supérieur. Un édit de mars 1708 supprime, pour les Intendants des Finances, l'entrée de droit au Conseil (8), mais il prévoit pour le Contrôleur général la faculté, s'il se trouve empêché, de se faire remplacer au Conseil par un Intendant des Finances. Toutefois, le dispositif de l'arrêt rendu sur le rapport d'un Intendant des Finances ne mentionnera le

(1) Ibidem.

(2) MARION, *op. cit.*

(3) Ibidem.

(4) Pièce justif. I, p. 365.

(5) Pièce justif. VI, pp. 278 - 279.

(6) SAINT-SIMON, *Mémoires* (éd. Boislisle), t. IV, 387, rapporté par

MARION, *op. cit.* V^e Intendants des Finances.

(7) OTYVIER-MARTIN, *op. cit.*, pp. 246-247 et suiv.

(8) Ibidem.

nom de ce dernier que dans la marge, le Contrôleur général étant, en droit, seul rapporteur. On a supposé qu'en fait le Contrôleur général, surchargé de besogne, devait assez fréquemment se faire remplacer au Conseil royal par un Intendant des Finances, a fortiori au Conseil d'Etat et finances qui expédiait de très nombreuses affaires (1). Olivier-Martin pense toutefois que les Intendants des Finances ne jouaient vraisemblablement aucun rôle aux Directions, où les Maîtres des Requêtes étaient en principe, selon lui, seuls rapporteurs. Les Intendants des Finances se présentent donc comme chargés d'étudier un grand nombre de dossiers contentieux soumis tant au Conseil royal qu'au Conseil d'Etat et finances, et de préparer le rapport à lire en séance.

C'est la théorie officielle. On a cependant avancé que dans la réalité des choses, les Intendants des Finances jouaient un rôle bien plus important, quasi-juridictionnel, puisqu'ils présentaient à la signature du Contrôleur général des décisions préparées dans leurs bureaux et passées ensuite, officiellement, en forme d'arrêts du Conseil, sans qu'aucune volonté extérieure à la leur ait participé à la décision. Quelle part de vérité y a-t-il derrière ces soupçons ? Les arrêts du Conseil n'ont-ils été que de pures fictions formelles ? Le problème a été posé par les contemporains dès le XVIII^e siècle. Il est à la base même des grandes remontrances de la Cour des Aides. Mais il n'est évoqué ici que pour témoigner de l'importance du rôle joué, dans l'orbite du Conseil, par les Intendants des Finances.

Beaucoup plus vaste encore, et en tout cas plus officielle, était leur besogne administrative proprement dite, à la tête de leurs « départements ». On a comparé les Intendants des Finances à nos modernes directeurs dans les ministères (2), et nulle comparaison n'aurait pu mieux marquer la place tenue par ces personnages dans l'administration supérieure de l'Ancien Régime.

Chacun d'eux, en effet, se voyait confier un certain nombre de tâches — un département administratif — et devait y pourvoir sous la direction du Contrôleur général des Finances, son supérieur direct. Quels étaient ces départements et comment la répartition des tâches était-elle faite entre eux ?

Si l'on s'en tient à l'ordre du tableau donné chaque année par l'Almanach royal, il apparaît qu'en 1775 (3) l'administration des impôts

(1) OLIVIER-MARTIN, *op. cit.*, pp. 247-248.

(2) MARION, Dictionnaire des institutions..., *op. cit.*, V^e Intendants des Finances.

(3) Pièce justif. VI, pp. 278-279.

directs constitue l'essentiel du département de l'Intendant d'Ormesson, puisque lui sont confiés : la taille, la capitation, les vingtièmes, les quatre sols pour livre du premier vingtième (1), les impositions des provinces conquises, le don gratuit du Clergé de France, ainsi que les impositions des clergés des frontières et de l'Ordre de Malte. Mais ce département se complète d'éléments qui sembleraient a priori relever du Secrétariat d'Etat à la Guerre, tels que livres, étapes (2), convois militaires, poudre et salpêtres (3) ; extraordinaire des guerres, artillerie et génie, et qui, très vraisemblablement, ne figurent dans le département d'un Intendant des Finances qu'en tant qu'impôts spéciaux ou dépenses militaires proprement dites. L'Intendant d'Ormesson est, en outre, chargé d'expédier les états de finances des pays d'élections, des pays d'Etats et des pays conquis, ainsi que de vérifier les états au vrai qui s'arrêtent au Conseil (4). Enfin, il a un droit de regard sur les travaux de charité (5).

Le Conseiller d'Etat Moreau de Beaumont sera, tant qu'il occupera la charge d'Intendant des Finances (6) le grand spécialiste des domaines. Il a, en effet, la surveillance de l'administration des eaux et forêts, les états des bois, la régie et les états des domaines. Tout ceci fait partie du domaine corporel. A son département, est rattachée la ferme des huiles (7).

Le département de Trudaine (8) est aussi chargé que varié, puisqu'il comprend une partie des impôts directs — gabelles, cinq grosses

(1) Les sols pour livre correspondaient à l'expression moderne de centimes additionnels. Ils furent très employés sous l'Ancien Régime, car ils représentaient un moyen commode pour augmenter les ressources de l'Etat sans créer de nouveaux impôts et cela permettait la négociation de rachats avec certaines régions ou certaines catégories de contribuables. Mais ce système avait l'inconvénient d'accentuer les inégalités. Les sols pour livre pouvaient grever toutes sortes d'impôts, et aussi bien la Ferme générale que la régie des domaines et des aides, les octrois des villes et communautés (MARION, Dictionnaire des institutions, *op. cit.* V° sols pour livre).

(2) Voir MARION, *op. cit.*, V° étapes.

(3) Voir MARION, *op. cit.*, V° poudres et salpêtres.

(4) Un état au vrai était un état de la recette et de la dépense faite réellement au cours d'une année par un comptable. De tels états devaient être arrêtés au Conseil avant d'être présentés à la Chambre des Comptes (*ibidem*, V° états au vrai).

(5) Voir MARION, *op. cit.* V° charité.

(6) Pièce justif. VI, p. 278 et *Almanachs royaux* 1776 (p. 183) et 1777 (p. 188).

(7) Voir MARION, *op. cit.* V° huile.

(8) Jean-Charles-Philibert Trudaine de Montigny (1733-1777) était le fils du célèbre Trudaine (1703-1769) qui fut intendant en Auvergne, Conseiller d'Etat, Intendant des Finances et directeur des ponts et chaussées en 1744, et qui avait créé avec l'ingénieur Perronet, en 1747, l'école des ponts et chaussées. Trudaine de Montigny, adjoint à son père, devint à la mort de celui-ci, en 1769, Intendant des Finances en titre. (ANDRIEUX, Trudaine, sa vie, son œuvre, ses idées, Thèse droit Lyon, 1922).

fermes, états des fermes — mais aussi les ponts et chaussées (1) et leur annexe : les turcies et levées (2), le pavé de Paris (3) et des objets tels que pépinières royales, ports de commerce et navigation intérieure, commerce (4), manufactures.

Une grande partie des impôts indirects est confiée à l'Intendant Boullongne : régie des droits réunis (5), ferme des octrois municipaux (6),

(1) La corvée ne pouvait assurer qu'un nombre limité de travaux, tel l'empierrement et l'entretien des routes. Des fonds du Trésor, mais surtout des impositions locales et temporaires devaient pourvoir aux autres travaux : 250 à 300.000 livres sous Colbert, 5.796.000 sous Louis XVI. L'administration des Ponts et Chaussées resta défectueuse jusqu'à la fin du règne de Louis XV. Sous Colbert, avait été créée une direction supérieure, placée au-dessus des trésoriers de France — composant les bureaux des Finances — et qui faisaient des inspections dans les généralités. En 1736, l'administration des Ponts et Chaussées prendra sa forme définitive : un Intendant des Finances aura la surveillance du corps des Ponts et Chaussées, composé d'un premier ingénieur, quatre inspecteurs généraux, 28 ingénieurs, 60 sous-ingénieurs, 124 inspecteurs. Les ouvrages à faire étaient décidés en Conseil du Roi, après rapport du premier ingénieur (J. PETOT, Histoire de l'administration des Ponts et Chaussées, Paris, 1958).

(2) Les turcies étaient des digues élevées le long de la Loire et certains de ses affluents. Elles devaient garantir les riverains des crues subites, mais servaient aussi de routes. (MARION, Dictionnaire des institutions..., *op. cit.* V° Turcies).

(3) Le « barrage et pavé de Paris » était un droit féodal — puis royal — perçu au passage des marchandises et destiné primitivement à assurer l'entretien du pavé. (Ibidem, V° Barrage).

(4) Cette matière ne figurait vraisemblablement dans le département de l'Intendant des Finances Trudaine que pour certains objets bien précis rattachés à sa compétence, par exemple les travaux d'amélioration des routes ou encore le régime douanier — cinq grosses fermes. Il existait, en effet, depuis 1708, des Intendants du Commerce au nombre de six à l'origine. Titulaires de commissions, ces personnages furent supprimés, puis rétablis ensuite au nombre de quatre et enfin pourvus d'offices en 1724. La réforme, qui atteignit les Intendants des Finances en 1777, transforma les Intendants du Commerce en quatre commissaires. (Ibidem, V° Intendants du Commerce). Le second règlement du 5 juin 1787 réduit considérablement le nombre de ces personnages : il n'y aura plus qu'un seul Intendant du Commerce, qui sera titulaire d'une commission. (Pièce justif. III, préambule, art. 2, 3, 4, 6, 7, pp. 269 - 271).

(5) Voir p. 25, note 2.

(6) Les octrois étaient des taxes perçues à l'entrée des villes et au profit de celles-ci, sur différents produits de consommation : boissons, bétail « à pied fourché », suif, chandelle, bois, matériaux de construction, parfois sur le blé et la farine. Depuis une déclaration du 21 décembre 1647, les droits étaient doublés, l'Etat s'en étant attribué la moitié. Une ordonnance du 12 juillet 1681 avait incluí les octrois dans la ferme des aides, ce qui avait permis de réaliser des économies dans la perception. On considérait que la partie des octrois levée par la ferme et adjudgée au Roi était un « don gratuit des villes ». (MARION, Dictionnaire des institutions..., *op. cit.* V° Octrois).

anciens dons gratuits et droits réservés (1), droits sur les papiers et cartons (2), droits rétablis dans Paris (3), régie des droits de la Flandre maritime (4).

Outre l'administration de ces impôts indirects, l'Intendant Boullongne devait pourvoir, sous la rubrique générale « octrois et autres revenus des villes et communautés d'habitants », à la surveillance de la gestion financière des villes et communautés, tâche très lourde (5). Il doit assu-

(1) En dehors des contributions votées par le Clergé et les pays d'Etats, l'expression « don gratuit » s'appliquait aussi à des droits d'octroi supplémentaires perçus à l'entrée des villes et bourgs depuis 1710. Un édit d'août 1758 avait fixé pour six années la part de chaque ville. Les droits avaient ensuite été constamment prorogés de six ans en six ans. Ils portaient sur les boissons, les combustibles, les fourrages et les bestiaux et devaient être payés par toute personne, de quelque condition qu'elle fût. N'étaient exempts que les hôpitaux et les communautés religieuses pour les denrées de leur consommation et les ecclésiastiques pour les denrées du cru de leurs bénéfices. Ces droits faisaient partie des droits réservés, droits attachés à certains offices (receveurs et contrôleurs des épices, des amendes, etc...) créés pendant les guerres de la fin du règne de Louis XIV et supprimés en 1716. Mais on avait maintenu une partie de ces droits, le Roi s'en « réservant » la perception dans le but de rembourser les offices supprimés (Ibidem, V^o don gratuit).

(2) Ce sont des droits d'aides, créés en 1680, supprimés en 1720 (sauf à Paris) rétablis dans l'ensemble du Royaume en 1748, suspendus l'année suivante. Mais une Déclaration du 1^{er} mars 1771 rétablit définitivement l'impôt et exigea le paiement d'un droit à l'entrée de certains lieux, selon les dimensions et la qualité des rames. Ce droit se superposait au droit de douane frappant les papiers d'importation (Ibidem, V^o Papier).

(3) Comme leur nom l'indique, les droits rétablis étaient des droits qui étaient de nouveau perçus après avoir été supprimés, ou perçus selon un tarif ancien qui avait été diminué. Les plus importants d'entre eux étaient les droits « de courtiers-jaugeurs, inspecteurs aux boucheries et aux boissons », etc... A Paris, ces droits étaient des droits sur les quais, halles et marchés qui avaient été réduits des 3/4 en 1730, mais « rétablis » en 1743. (MARION, *op. cit.* V^o Droits rétablis).

(4) Voir MARION, *op. cit.* V^o Flandre.

(5) Les villes et communautés d'habitants, souvent mal gérées par leurs syndics et officiers municipaux, virent progressivement leur liberté d'action se restreindre et passèrent sous la tutelle des intendants de province. Colbert s'était efforcé de diminuer le poids de leurs dettes : un édit d'avril 1683 obligea les municipalités à solliciter l'autorisation de l'intendant de la province pour tous états de dépense inférieurs à un certain taux. Au-delà, l'autorisation du Conseil du Roi était nécessaire. De même, une délibération de l'assemblée des habitants et une autorisation de l'intendant de province étaient exigées pour toute aliénation de biens communaux, toute émission d'emprunts, toute reconstruction d'églises ou de presbytères. Les villes et communautés ne pouvaient pas davantage agir en justice sans y être autorisées. Les charges municipales, théoriquement électives depuis l'ordonnance de Blois, étaient, en fait, le monopole de certaines familles puissantes. Elles devinrent des offices en 1692. Selon les besoins financiers de l'Etat, il y avait sans cesse alternance de créations et de suppressions d'offices. Un édit de 1765 fixa la composition des corps de villes, selon l'importance de celles-ci. L'étroite tutelle des intendants et de leurs subdélégués fut encore renforcée par un édit du 31 juillet 1776. (Ibidem, V^o municipalités).

rer également le paiement des appointements correspondant aux offices (1) ; gages des gouvernements municipaux, Parlements, Chambres des Comptes, bureaux des finances.

Sont inclus également dans ce département : un droit relatif aux offices — le marc d'or - certains droits domaniaux - la régie des greffes et des hypothèses - la ferme des postes (2). L'Intendant Boullongne se voit enfin chargé d'assurer la dépense militaire afférente aux ligues suisses (3) - et diverses tâches d'assistance : surveillance des hôpitaux, hôtels-dieu, maisons de charité (4), distribution des remèdes dans les provinces.

L'essentiel du domaine incorporel est de la compétence de l'Intendant des Finances Boutin, qui administre en effet les droits de contrôle des actes des notaires, insinuation et centième denier, les droits de petit scel, le contrôle des exploits, la formule, les amortissements (5), franc-fiefs (6), nouveaux acquêts et usages (7). Boutin se voit, en outre, confier la dernière partie des impôts indirects : les aides et droits y joints.

Le département de l'Intendant des Finances Amelot est le plus homogène, car il est entièrement consacré aux offices : parties casuelles (8),

(1) On a considéré que les gages, sous l'Ancien Régime, correspondaient à peine à l'intérêt du capital versé pour l'acquisition de l'office. Il y avait même de fréquents « retranchements de gages »... (Ibidem, V^o gages).

(2) Voir MARION, *op. cit.* V^o poste.

(3) Voir MARION, *op. cit.* V^o Maison militaire du Roi.

(4) Voir MARION, *op. cit.* V^o hôpital et surtout : J. IMBERT, Histoire des hôpitaux français... Les hôpitaux en droit canonique. I : Du décret de Gratien à la sécularisation de l'administration de l'Hôtel-Dieu de Paris en 1505, Paris, 1947, in-8°, et, du même auteur : Le droit hospitalier de la Révolution et de l'Empire, Paris, 1954.

(5) Ce sont des redevances dues au seigneur ou au Roi par les gens de mainmorte — corporations, sociétés, communautés — lorsqu'elles acquièrent un immeuble et en compensation des droits de mutation qui échappent au seigneur ou au Roi. (MARION, Dictionnaire des institutions..., *op. cit.* V^o amortissements).

(6) Lorsqu'un roturier faisait l'acquisition d'un bien noble, le fief dont ce bien faisait partie subissait une diminution, l'« abrègement ». Le droit de franc-fief imposé à l'acquéreur était destiné à compenser cet abrègement. Progressivement, ce fut au profit du Roi seul que fut perçu le droit de franc-fief. Il produisait environ 1.600.000 livres en 1789 (Ibidem, V^o franc-fief).

(7) Le nouvel acquêt était un droit dû au Roi par les gens de mainmorte. Il frappait les biens qu'ils acquéraient jusqu'au paiement de l'amortissement (un an de revenu sur vingt) et les biens dont ils n'avaient que l'usufruit. (Ibidem, V^o nouvel acquêt).

L'usage était le droit de prendre sur la propriété d'autrui des biens nécessaires à la consommation : bois de chauffage, pacage des bestiaux sur certains fonds, etc.. Les communautés d'habitants exerçaient ces droits sur les biens du seigneur. Mais celui-ci pouvait demander au Grand-Maitre des Eaux et Forêts le triage ou le cantonnement. (Ibidem, V^o usage).

(8) Quand un office vénal tombe en deshérence ou que son titulaire meurt sans l'avoir résigné ou avant le quarantième jour de sa résignation, on dit que cet office tombe aux parties casuelles : il sera revendu au profit du Roi. (MARION, Dictionnaire des institutions..., *op. cit.* V^o casuel).

droits de survivance et de mutation (1), offices nouvellement créés. Il règlera le contentieux relatif à ces matières.

Devant cet enchevêtrement des départements confiés aux divers Intendants des Finances, une question s'impose irrésistiblement à l'esprit : une ligne directrice rationnelle a-t-elle présidé à la composition de leurs départements ? A quel critère répond le champ de leurs compétences respectives ?

Il apparaît d'abord que les problèmes dont la solution est confiée aux Intendants des Finances ne sont pas tous financiers à proprement parler. Une première discrimination entre leurs attributions strictement financières et leurs attributions de police semble le meilleur processus pour se rendre compte de la structure réelle de ces départements administratifs complexes.

Si donc l'on se borne à envisager d'abord les attributions financières des Intendants des Finances, la lecture du tableau donné par l'Almanach royal de 1775 (2) permet de dégager huit groupes principaux :

- impôts directs (d'Ormesson) ;
- impôts indirects (Trudaine, Boullongne, Boutin) ;
- domaine corporel (Moreau de Beaumont) ;
- domaine incorporel (Boullongne, Boutin) ;
- contrôle de la gestion financière des villes et communautés (Boullongne) ;
- offices (Amelot) ;
- dépenses militaires (d'Ormesson, Boullongne) ;
- assistance (d'Ormesson, Boullongne).

La logique aurait sans doute voulu qu'un Intendant des Finances soit placé à la tête de chacun de ces groupes, lesquels auraient ainsi constitué huit départements administratifs. Mais il n'y a que six offices d'Intendants des Finances et, d'autre part, certains groupes — dépenses militaires, assistance — paraissent moins importants que d'autres, tout

(1) Le droit de survivance était la faculté de succéder à quelqu'un après son décès. Souvent, on avait exercé conjointement la fonction avec lui de son vivant et on était dit « en survivance ». Cette pratique était fort répandue, en particulier dans les ministères. Les offices en survivance étaient dispensés du paiement de certains droits, en particulier le centième denier, mais ils donnaient lieu au paiement d'un droit de mutation à la transmission : ce droit était fixé au huitième denier de la valeur de l'office. Un édit de février 1771 avait aboli en principe le droit de survivance et décidé que tous les offices — sauf ceux des Parlements, Intendants des Finances, Maîtres des Requêtes, Gardes du Trésor royal, etc... — paieraient le centième denier. (Ibidem, V^o survivance).

(2) Pièce justific. VI, pp. 278 - 279.

au moins par rapport à l'ensemble. Ainsi peut à la rigueur s'expliquer qu'on ait maintenu le nombre de six Intendants. Mais la répartition des tâches entre eux paraît bien arbitraire. On comprend mal, en particulier, la répartition des impôts indirects en trois départements : certains étant adjugés à des compagnies de Fermiers (gabelles, octrois, huiles et savons), alors que d'autres sont en régie (une partie des aides), la raison aurait pu s'accommoder d'une répartition sur cette base en deux départements. Mais le découpage opérée en 1775 entre Trudaine (ferme des gabelles), Boullongne (ferme des octrois, régie des droits réunis, droits sur les papiers et cartons) et Boutin (ferme des aides et droits y joints), ne semble guère justifié que par des intérêts personnels aux titulaires de ces départements.

La scission réalisée au sein des revenus du domaine incorporel n'est guère plus compréhensible. L'Intendant des Finances Boullongne à l'administration des droits domaniaux qui sont en régie (greffes, hypothèques), alors que les autres droits domaniaux (contrôle, insinuation, centième denier, formule, petit scel) qui sont pourtant, comme les droits de greffe et d'hypothèque, perçus à l'occasion de la passation d'actes judiciaires, relèvent du département de Boutin.

Les questions intéressant les offices sont de la compétence de Amelot, mais Boullongne connaît cependant du marc d'or. En revanche, ce dernier s'est vu confier les ligues suisses, alors que toutes les autres dépenses de la guerre sont du ressort de d'Ormesson.

Si maintenant on essaie de trouver un fil conducteur dans le labyrinthe des attributions de police générale confiées aux Intendants de Finances, on s'aperçoit que la même incohérence y règne. A vrai dire, ces attributions de police générale sont fort importantes, puisqu'elles concernent les ponts-et-chaussées, les pépinières royales, les manufactures, les ports de commerce, l'assistance. Bien entendu, il n'était pas question, étant donné l'étendue et la variété de ces divers services administratifs, de les grouper sous la direction d'un seul Intendant et l'on comprend qu'on ait préféré les disséminer entre leurs départements respectifs. Mais un arbitraire certain n'en a pas moins, là encore, présidé à la répartition.

C'est ainsi que les travaux de charité figurent dans le département de l'Intendant d'Ormesson, alors que les hôpitaux, hôtels-dieu et maisons de charité sont placés sous la surveillance de l'Intendant Boullongne, lequel devra pourvoir également à la distribution des remèdes dans les provinces. En revanche, des objets aussi variés que pépinières royales, ports de commerce, manufactures, sont réunis sous l'administration de l'intendant Trudaine.

Devant cet illogisme objectif dans la répartition des tâches, on en vient à se demander si des motifs de convenance personnelle des intéressés, c'est-à-dire des Intendants des Finances, n'étaient pas les seuls critères auxquels obéissait la répartition des compétences. L'hypothèse est renforcée à constater qu'un changement dans le personnel du corps des Intendants entraîne des modifications structurales dans les départements. En 1776, par exemple, l'extraordinaire des guerres, l'artillerie et le génie, la vérification des états au vrai, sont enlevés à d'Ormesson et passent dans le département moins chargé de Amelot (1). L'année 1777 voit deux nouveaux venus parmi les Intendants des Finances (2) : Bouvard de Fourqueux remplace Trudaine qui a pris sa retraite en 1776 et est mort peu après ; d'Ormesson retrouve dans son département la connaissance des incidences financières des guerres : extraordinaire, étapes, convois militaires, etc... Fargès enfin remplace Amelot et l'on peut noter une extension du département qui lui est confié, puisqu'il s'accroît d'objets tels que les monnaies, la correspondance relative aux subsistances, les détails relatifs au commerce de l'Inde (3).

En somme, la structure des départements administratifs des Intendants des Finances est infiniment complexe et l'on s'explique aisément l'importance du rôle joué par les collaborateurs de chaque Intendant — les commis, qui forment des bureaux — dans l'expédition d'affaires aussi diverses.

Chaque Intendant des Finances se trouve en effet à la tête d'un bureau, composé d'un certain nombre de premiers commis — quatre ou cinq, parfois huit — dont l'Almanach royal publie chaque année les noms et attributions.

La répartition des tâches entre Intendants des Finances n'était pas parfaite, on l'a vu. Mais elle l'est encore moins au sein de leurs bureaux. C'est ainsi qu'en 1775, le bureau de Moreau de Beaumont (4) est com-

(1) *Almanach royal* 1776, pp. 183-185.

(2) *Almanach royal* 1777, pp. 188-189.

(3) Dès la fin du XVI^e siècle, la France avait fondé dans les colonies des compagnies de commerce à monopole. Mais ces compagnies ne connurent jamais une très grande réussite. La Compagnie des Indes orientales, créée en 1604, fut renouvelée en 1664. La Compagnie des Indes occidentales avait été créée la même année. En 1719, la Compagnie d'Occident — fondée deux ans auparavant et ayant le monopole sur les Antilles, le Canada, la Louisiane — était devenue Compagnie des Indes. Elle occupait une place énorme dans la vie économique et financière du Royaume, puisqu'elle avait le privilège de fabrication des monnaies, le bail de la Ferme générale, la perception des impôts directs. L'aide du Trésor royal lui avait cependant été nécessaire après la faillite du système de Law. Elle se soutint, mais ne se développa plus. Sous la pression des économistes, la Compagnie des Indes fut supprimée par un arrêt du Conseil du 13 août 1769, qui rendit libre le commerce de l'Inde. Celui-ci s'améliora, mais une nouvelle Compagnie des Indes fut créée le 14 avril 1785. (D. BÈGUE, L'organisation juridique de la Compagnie des Indes, Paris, 1936).

(4) Pièce justif. VIII, pp. 283-284.

posé de huit commis et d'un secrétaire : Desbœufs a la charge des états des bois et de tous les détails relatifs à l'administration des eaux et forêts ; Mortier s'occupe du contentieux ; mais leur collègue Aby, s'il a dans ses attributions la ferme des huiles, qui est bien de la compétence de son chef, Moreau de Beaumont, y joint la ferme des postes et messageries, la régie des droits rétablis dans Paris, la régie des cuirs, tous objets qui font partie du département de l'Intendant Boullongne. Or, on retrouve les mêmes matières, mais cette fois à juste titre, dans le département de Hamelin premier commis cité par l'Almanach royal pour le bureau de Boullongne. Tout semble cependant rentrer dans l'ordre l'année suivante : il n'est plus mention en 1776 et 1777 de la ferme des postes et messageries, de la régie des droits rétablis dans Paris et de la régie des cuirs dans le département de Aby (1).

Il est à noter que les commis ont des attributions contentieuses : à la suite de l'énumération des matières composant le département d'un premier commis, il est presque toujours indiqué « et le contentieux relatif à ces objets ». Il est permis de supposer que les commis préparaient les dossiers des affaires contentieuses dont les Intendants des Finances, leurs supérieurs, devaient, théoriquement, faire rapport au Conseil.

Les premiers commis, en dépit de leur titre modeste, étaient donc des personnages fort importants, qui expédiaient de nombreuses et complexes affaires.

Il ne manquait au fond à tous ces services qu'un local pour former vraiment un corps administratif. Les premiers commis, en effet, avaient rarement un bureau officiel : ils travaillaient le plus souvent à leur domicile particulier. Si en 1775, par exemple, tous les commis de l'Intendant Boullongne travaillent à l'hôtel de celui-ci et si les commis de d'Ormesson habitent presque tous rue Saint-Antoine — comme leur chef d'ailleurs — leurs bureaux sont cependant tous distincts : Barbier a son bureau au « cul-de-sac Guéménée », d'Ailly près de la rue Royale, Boissy près de la rue de Fourcy, Gaudel, lui, loge quai des Miriamones (2). Le secrétaire a son bureau à l'hôtel de d'Ormesson, son chef. Il en est ainsi pour presque tous les secrétaires des Intendants des Finances. Certains bureaux sont parfois dans le même immeuble, tels ceux de Desbœufs et de Mortier, premiers commis de Moreau de Beaumont, rue des Bons-Enfants. Mais très souvent, les bureaux des commis d'un même

(1) *Almanachs royaux* 1776 (pp. 224-226) et 1777 (pp. 228-231).

(2) Pièce justif. VIII, pp. 283-285.

service sont séparés. Nardot de Charmont, qui travaille sous la direction de Moreau de Beaumont, habite rue Royale (du Marais). Il en est de même dans le service de Trudaine : les cinq commis sont dispersés et seul le secrétaire a son bureau chez Trudaine.

Que restera-t-il de cette organisation interne avec la réforme de 1777 ?

II. - La réforme de l'édit de juin 1777.

La réforme est réalisée par un édit de juin 1777 (1). Les « six offices d'Intendants des Finances actuellement existants » sont supprimés. Leurs titulaires devront remettre au garde du Trésor royal leurs titres de propriété et le Conseil liquidera le montant de la finance qui devra leur être remboursés. Les Intendants des Finances supprimés demeureront toutefois Conseillers d'Etat et il est expressément prévu que ceux qui ne l'étaient pas encore auront entrée au Conseil, avec toutes les prérogatives qui s'y rattachent.

A la Cour et dans le monde administratif qui gravitait autour du Conseil, l'annonce de la réforme dut faire sensation. Un contemporain, qui n'aimait pas Necker, l'a commentée en ces termes : « La place de Contrôleur général ne pouvant lui être donnée, à cause de nos lois sur les protestants, reste vacante ; il a fallu lui sacrifier six places d'Intendants des Finances dont les fonctions ont la plus grande influence sur les objets d'imposition, de commerce et d'intérêts que les citoyens peuvent avoir avec le Roi. Ceux qui les possédaient étaient d'anciens magistrats qui avaient passé par les postes d'intendants de province ou d'autres de cette nature. M. Necker, qui veut avoir l'influence du Contrôleur général sans en avoir le titre, a craint que ces anciens magistrats ne voulussent pas le seconder et travailler sous ses ordres. M. Necker donne pour motif de cette suppression l'économie que le Roi y fera. Mais comme il y a bien des gens au fait de ses calculs, ils ont démontré que l'économie ne serait qu'une bagatelle. Il n'a garde de proposer la moindre économie dans Versailles, car c'est sur la Cour qu'il fonde son appui » (2).

Necker ne pouvait pas ignorer ces critiques dont l'abbé de Véri se faisait l'écho. Il a jugé bon d'exposer les considérations qui l'avaient déterminé en la circonstance dans son *Compte-Rendu des Finances de 1781* (3) où il écrit : « A mes yeux, les hommes capables d'une grande

(1) Pièce justif. I, pp. 263 - 265.

(2) Abbé DE VÉRI, *Journal*, t. II, pp. 55-56.

(3) *Œuvres*, Londres, 1785, p. 61.

administration sont si rares, et tellement rares, qu'on prépare au moins de grandes entraves à un ministre des finances en rétrécissant le cercle dans lequel il doit choisir les personnes destinées à le seconder. Certes, c'est avec peine qu'en cherchant partout, qu'en regardant partout, on est assez heureux pour saisir des hommes qui joignent à un très grand amour du travail, de la justice d'esprit, de la sagacité, de l'activité, de la mesure. Comment donc se flatter que quatre propriétaires de charges, souvent acquises par faveur ou par héritage, réunissent, de droit, toutes ces qualités ? »

L'auteur du Compte-Rendu n'a fait là qu'explicitier les motifs mêmes de l'édit de juin 1777, si clairs dans leur sécheresse législative : « Nous avons reconnu que des fonctions semblables à celles qu'exercent les Intendants des Finances n'étaient point de nature à rester attachées à des offices : et, déterminés encore par des vues d'économie, nous avons jugé qu'il était du bien de notre service de supprimer les six offices d'Intendants des Finances actuellement existants ; et nous avons eu soin de pourvoir à leur remboursement, nous réservant de donner à ceux qui en étaient revêtus des marques de la satisfaction que nous avons de leurs services : nous avons adopté d'autant plus volontiers le plan qui nous a été proposé à cet égard, qu'il nous a paru important pour l'accomplissement de nos vues de laisser à l'administration de nos finances la liberté dont elle peut avoir besoin dans le choix des moyens destinés à le seconder » (1)

Mais ce désir officiel de pourvoir au « bien du service » et d'apporter à l'administration « la liberté dont elle peut avoir besoin dans le choix des moyens destinés à la seconder » n'est-il que l'expression édulcorée d'une querelle intestine réelle ? Les Intendants des Finances se sont-ils, en fait, montrés fort réticents à travailler sous les ordres du banquier suisse, comme l'a prétendu l'Abbé de Véri ? C'est possible, et même probable. On a soutenu que les Intendants des Finances « firent mille difficultés pour travailler avec Necker » et que la publication de l'édit s'était traduite par une véritable « fureur des Intendants » (2). Cepen-

(1) Pièce justif. I, pp. 263-264.

(2) SÉGUR, *op. cit.*, t. II, pp. 49-50. Ce chroniqueur s'appuie vraisemblablement sur le témoignage d'un contemporain anonyme, lequel note, à la date du 8 juillet 1777 : « La suppression des intendants des finances et de ceux du commerce est due à l'humeur que les premiers ont persisté à montrer contre M. Necker, au point de refuser de travailler avec lui ; ces messieurs ayant prétendu ne devoir travailler qu'avec le Contrôleur général (Taboureau des Réaux). Les charges de ces intendants, celles des receveurs généraux des finances et beaucoup d'autres qu'on supprimera vraisemblablement encore, seront remboursées comptant, à ce qu'a promis M. Necker... ». (*Correspondance secrète sur Louis XVI, Marie-Antoinette, la Cour et la Ville, 1777-1792*, t. II, pp. 73-74).

dant, si Necker s'est assez complaisamment justifié dans son *Compte-Rendu*, il ne faudrait pas en conclure obligatoirement qu'il n'ait eu en vue que le désir d'asseoir sa propre autorité en supprimant les Intendants des Finances. Dans l'abstrait, on conçoit difficilement que le Contrôleur général, chef suprême de toute l'administration financière, soit impuissant à changer quoi que ce soit à la composition de ses services et doive compter avec la volonté de subordonnés théoriques, mais omnipotents en fait puisque propriétaires de leur charge et inamovibles. Si compétents et si honnêtes qu'ils aient été, les Intendants des Finances étaient incontestablement un obstacle aux rapports hiérarchiques naturels et à l'unité de l'administration.

Quoiqu'il en soit d'ailleurs des motifs réels qui ont inspiré la réforme de 1777, même au cas où elle serait due, dans l'immédiat, à la volonté d'écarter des personnages récalcitrants, elle peut, dans ses conséquences à longue portée, être considérée comme un assouplissement sensible de rouages administratifs désuets. Seulement, on est en droit de se demander, devant le silence de l'édit, comment allaient désormais fonctionner, dans la pratique, les services financiers autrefois dirigés par les officiers supprimés.

On a supposé que les premiers commis des anciens Intendants des Finances, demeurés, eux, en place, avaient en fait remplacé leurs chefs (1). Il semble en réalité malaisé d'imaginer que le Contrôleur général, lui-même surchargé et — on le verra — à la tête d'un personnel distinct, ait pu travailler individuellement avec les commis des anciens Intendants des Finances, si importants personnages qu'ils aient été. Il devait nécessairement être entouré d'un certain nombre de collaborateurs directs. Là encore, les *Almanachs royaux* suggèrent une hypothèse.

En 1778, la rubrique « Intendants des Finances » est remplacée, dans l'*Almanach royal*, par « *Détail de l'Administration des Finances* » (2). En tête de ce « *Détail* », figure le nom du Contrôleur général : Necker, lequel porte le titre de *Directeur général des Finances*. Il est chargé de « *l'administration générale des Finances* ». Celle-ci est elle-

(1) JOUVENCEL (*Le Contrôleur général des Finances sous l'Ancien Régime*, p. 6) qui ne cite pas ses sources, mais a dû lui aussi se fonder sur l'auteur anonyme de la *Correspondance secrète*, lequel écrivait le 11 juillet 1777 : « Le service très essentiel des intendants des finances supprimés a été confié en chef aux premiers commis qui le faisaient sous les ordres desdits intendants » et quelques jours plus tard (15 juillet 1777) : « M. Necker, tout établi dans l'hôtel des finances, y a placé aussi les bureaux des intendants supprimés ». (*Correspondance secrète...*, op. cit., t. I, pp. 75-76).

(2) Pièce justif. XI, p. 287.

même groupée en quatre services ; à la tête de chacun d'eux sont placés quatre personnages : Boullongne, Dufour de Villeneuve, Valdec de Lessart, Bonnaire de Forges. Boullongne, qui n'est plus Intendant des Finances, demeure Conseiller d'Etat « ordinaire et au Conseil royal » et figure sous ce titre à la tête de son service. Les trois autres personnages sont des Maîtres des Requêtes. Ceux-ci, vraisemblablement, ne sont pas distraits de leurs fonctions habituelles de rapporteurs devant les diverses formations du Conseil, mais ils deviennent, en outre, de véritables chefs de service, comme l'étaient les Intendants des Finances supprimés. Le cumul entre les fonctions para-juridictionnelles et les fonctions administratives jusque là pratiqué est donc maintenu, semble-t-il.

Le second Règlement du 5 juin 1787 renseigne a posteriori sur la nature de ces hautes fonctions administratives : ce sont des *commissions* (1). C'est donc un changement radical par rapport à l'agencement administratif de la période précédente, car ces postes ne sont attribués, en principe, qu'à titre temporaire et leurs titulaires doivent être révocables au gré du Contrôleur général, leur supérieur direct. Celui-ci jouit donc d'une liberté d'action beaucoup plus grande dans l'organisation interne de ses services. Celle-ci, d'autre part, semble être, matériellement, en progrès, du moins en ce qui concerne la répartition des tâches. C'est ainsi qu'en 1778 (2), il existe quatre départements assez logiquement composés :

— Boullongne aura la haute main sur l'administration financière des provinces, puisqu'il doit veiller sur les recettes et dépenses des villes, pourvoir aux gages des gouvernements municipaux. Il se voit confier, en outre, les ligues suisses, les bureaux des finances, la distribution des remèdes ;

— Dufour de Villeneuve a, dans son département, les parties casuelles et toutes les questions relatives aux offices ;

— Valdec de Lessart doit surveiller la Ferme générale, les monnaies, la Compagnie et le commerce de l'Inde, examiner les demandes de grâces ;

— Bonnaire de Forges, enfin, voit réunis pour la première fois, sous son contrôle, le domaine corporel (administration et régie générale des domaines et bois, eaux et forêts) et le domaine incorporel (contrôle, insinuation, centième denier, petit scel, etc...).

Chacun de ces quatre chefs de service semble travailler à son domicile particulier : Boullongne, rue Saint-Honoré ; Dufour de Villeneuve,

(1) Pièce justif. III, p. 269 (article premier du règlement).

(2) Pièce justif. XI, p. 287.

quai d'Orléans, île Saint-Louis ; Valdec de Lessart, rue du Sentier ; Bonnaire de Forges, rue Vivienne (1). Chacun d'eux également est à la tête d'un bureau composé d'un certain nombre de premiers commis, mentionné dans l'Almanach royal sous la rubrique « Principaux commis de l'Administration générale des Finances » : les deux commis de Boul-longne travaillent vraisemblablement chez leur chef, car leur domicile n'est pas indiqué et il doit en être de même pour six des neuf commis de Bonnaire de Forges ; en revanche, les deux commis de Dufour de Villeneuve travaillent à leur domicile particulier : Gaillard rue Poulletière, île Saint-Louis, et Jacob de Sacney, rue Feydeau ; les bureaux de Valdec de Lessart — au total quatre personnes — sont à l'Hôtel du Contrôle général (2).

Dans cette nouvelle organisation, ne figure pas l'administration des impôts directs. Celle-ci, si l'on en croit l'Almanach royal de 1778, a été groupée dans un ensemble de services qualifiés « Bureaux du département des impositions », venant immédiatement après les « bureaux de M. Dufresne, premier commis des Finances », lequel travaille directement sous les ordres du Contrôleur général (3). Ce bureau du département des impositions se compose de quatre commis — ce sont les mêmes personnages qui travaillaient autrefois sous la direction de l'Intendant des Finances d'Ormesson — et l'on constate qu'ils se partagent l'administration des impôts directs : contentieux de la taille et de la capitation, vingtième, impositions pour les dépenses locales, impositions militaires, dons gratuits du Clergé et impositions des clergés de frontières, ainsi que travaux de charité, secours aux familles nombreuses, etc... Il en sera de même — avec un commis en moins — en 1779 et 1780 (4). Il est donc probable que le Contrôleur général, chargé de « l'Administration générale des Finances », s'était réservé personnellement les questions relatives aux impôts directs, dirigeant ainsi les « Bureaux du département des impositions ».

Il est également vraisemblable que, pendant toutes ces années, le Contrôleur général dut surveiller lui-même un certain nombre d'objets non mentionnés dans les départements des Maîtres des Requêtes, en particulier l'administration de ceux des impôts indirects qui n'étaient pas confiés à Valdec de Lessart, c'est-à-dire les aides, la Régie générale et les traites : dans ses bureaux, en effet, le commis Hamelin est chargé

(1) Pièce justif. XI, p. 287.

(2) *Almanach royal* 1778, pp. 228-230.

(3) *Ibidem*, p. 231.

(4) *Almanachs royaux* 1779 (pp. 228-231) et 1780 (pp. 242-243).

des aides, de la Régie générale, mais aussi du marc d'or et des droits des quatre membres de la Flandre maritime, alors que son collègue, Couturier, s'est vu confier les traites (1). De même, en 1780, alors que les attributions de Dufour de Villeneuve, Valdec de Lessart et Bonnaire de Forges sont inchangées, le département de Boullongne n'est plus mentionné (2). Or, dans le bureaux du Contrôle général, le commis Fieux a recueilli ses attributions, à l'exception de l'état des gages des gouvernements municipaux (3).

L'administration centrale des finances apparaît donc moins hiérarchisée qu'avant l'entrée en scène de Necker. Le Contrôle général tend de plus en plus à s'assimiler l'ensemble de sa direction immédiate. L'écran des Intendants - officiers a été supprimé. Les commissaires qui les remplacent sont quatre au lieu de six. Le cadre de leur compétence est réduit, et toujours plus réduit au fur et à mesure que l'on avance dans le temps, au profit de l'action directe du Contrôleur général, qui attire un nombre toujours plus élevé de questions dans ses propres bureaux.

Cependant, à partir de 1785, cette évolution prend brusquement un autre tour, sans que, pour autant d'ailleurs, le Contrôle général perde de son autorité : on assiste à un effort toujours plus grand vers une rationalisation des services et une multiplication de ceux qui sont chargés de les diriger sous la férule directe du Contrôleur général. A cette date, en effet, on commence à faire une distinction entre les objets d'administration proprement dite ou de police générale qui ont été placés dans les départements de finances (Compagnie des Indes, administration des forges royales, distribution des remèdes, travaux de charité, etc...) et l'administration strictement financière, en ce sens que des Maîtres des Requêtes, en nombre croissant — ils seront jusqu'à quatorze en 1785-86 — continueront d'être chargés d'objets de la première catégorie, alors que d'autres, qualifiés « intendants » sans que les offices soient pour autant rétablis, se partageront les objets strictement financiers, classés en sept grandes catégories : départements des municipalités, des domaines et bois, des ponts et chaussées, des Fermes générales, des mines et droits domaniaux, de la Régie générale, de l'Ile de Corse, des impositions.

C'est ainsi qu'en 1785, trois Conseillers d'Etat sont cités par l'Almanach royal en tête de la rubrique « Détail de l'Administration des Finances ». Ce sont :

(1) Pièce justif. XII, p. 289.

(2) *Almanach royal* 1780, pp. 201-202.

(3) *Ibidem*, pp. 239-240.

— Boullongne, chargé de toutes les questions relatives à la Compagnie des Indes ;

— Boutin, à qui est confiée la législation des monnaies ;

— Pajot de Marcheval, qui doit régler le contentieux des messageries (1).

Sous un double trait qui barre la page, est reproduite ensuite une liste de Maîtres des Requêtes chargés d'objets divers : Doublet de Persan : tout ce qui concerne les péages ; Villevault : les bureaux des finances ; Bertier : les écoles de médecine vétérinaire et épizooties principalement ; Chardon : l'administration des forges royales de la Chaussade ; Montaran (Intendant du Commerce) la correspondance relative aux subsistances. Parmi eux, certains vont être qualifiés « Intendants » à des départements bien précis. C'est ainsi que

— Douet de la Boullaye est intendant au département des mines et droits domaniaux ;

— Valdec de Lessart : au département des municipalités ;

— Bonnaire de Forges : au département des domaines ;

— Chaumont de la Millière : au département des ponts et chaussées ;

— Colonia : au département des Fermes générales ;

— Laurent de Villedeuil : au département de la Régie générale ;

— Blondel : au département de l'Ile de Corse ;

— Gravier de Vergennes : au département des impositions.

Les commis de ces personnages ne sont plus cités en une liste commune : la table des matières de l'Almanach royal indique maintenant, de manière distincte (voir Administration), la composition des bureaux de ces huit grands départements. En tête de chacun d'eux, est rappelé le département exact de l'Intendant qui le dirige. C'est ainsi qu'en 1785, l'administration de la Ferme générale que dirige Colonia, Maître des Requêtes, se compose de cinq commis, dont l'un, Regley, est spécialement chargé des « affaires portées au Comité contentieux » (2). Il aurait été intéressant de savoir s'il s'agissait du Comité contentieux des Finances créé en 1777, ou du Comité contentieux de la Ferme générale. Mais l'Almanach royal ne le dit pas. De même, il n'y a plus qu'une seule rubrique « Administration des domaines et droits domaniaux », qui indique en premier lieu le personnel de Douet de la Boullaye, intendant au département des mines et droits domaniaux (trois commis) et donne ensuite la liste des employés de l'intendant Bonnaire de Forges, chargé

(1) Pièce justif. XX, p. 293.

(2) *Almanach royal* 1785, pp. 553-554.

des domaines et bois : cinq personnes, la plupart ayant travaillé autrefois sous la direction de Moreau de Beaumont, lorsqu'il avait les domaines dans son département (1). Il en est ainsi pour chacune des cinq autres grandes « administrations » : Régie générale, municipalités, ponts et chaussées, Ile de Corse, impositions (2).

L'organisation de ces services est donc très différente de ce qu'elle était avant 1777, tant par la nature juridique des fonctions que par la spécialisation née du nombre croissant des Maîtres des Requêtes promus à ces postes. C'est le trait marquant de la nouvelle organisation matérielle des services financiers. Mais cette spécialisation dans la besogne s'accompagne, au moins théoriquement, d'une centralisation hiérarchique, puisque tous ces personnages sont dépendants du ministre, lequel peut, comme il l'entend, modifier le nombre de ses subordonnés et les choisir à son gré.

Il ne manquait, certes, à cette organisation lentement élaborée qu'un texte législatif pour être officiellement consacrée. Mais elle n'allait pas échapper aux impératifs de la conjoncture financière difficile de cette fin d'Ancien Régime.

III. - Les Intendants des Finances d'après le Règlement du 5 juin 1787.

Les hautes fonctions administratives confiées aux Maîtres des Requêtes devaient être lucratives et par là-même assez recherchées, puisqu'on assiste, en 1785-86, à une véritable pléthore de chefs de service. Or, l'état des finances françaises exigeait, au contraire, la pratique d'une sévère économie. L'Assemblée des Notables venait de tenir sa séance de clôture (3), et chacun savait maintenant que le déficit, tout d'abord timidement chiffré à 80 millions, atteignait en réalité 134 millions. On commençait à dénoncer l'extraordinaire floraison des agents du fisc.

Les critiques atteignirent aussi, sans doute, l'administration supérieure des Finances, car le Roi prit, le 5 juin 1787, un règlement « pour l'administration de ses Finances et du Commerce », afin de les soumettre, à sa nouvelle politique d'austérité. Le préambule l'expose sans ambages : « S'étant fait rendre compte du nombre et de la composition des divers

(1) Ibidem, pp. 581 et suiv.

(2) Ibidem, respectivement pp. 571-572, 215-216, 550-553, 215-217, 593-594.

(3) Voir p. 8.

bureaux et départements qui ont été établis pour l'instruction et administration des affaires de Finances et de Commerce, et ayant reconnu qu'il en résultait un état de dépense considérable que les conjonctures présentes ne pouvaient plus supporter, Sa Majesté a jugé, non sans regret, à cause des services qu'elle reconnaît avec satisfaction lui avoir été rendus par les magistrats qui en ont été chargés jusqu'à présent, qu'elle devait en ce moment à ses peuples le sacrifice de réformer l'ordre actuel et de le simplifier le plus qu'il serait possible, sans toutefois nuire au bien du service, ni à l'expédition des affaires » (1).

L'expédition des affaires, certes, exigeait une « simplification de l'ordre actuel », mais le « bien du service » voulait que l'on respectât la souplesse introduite dans les rouages administratifs par la suppression des offices d'Intendants des Finances en 1777. La réforme de 1787 consacre définitivement la conception nouvelle que l'on s'était faite des fonctions administratives supérieures. Elle modifie quelque peu, en revanche, le recrutement des personnages. En fait, c'est le cadre surtout de leur activité qui se trouve bouleversé, car dans ce domaine, le règlement de 1787 va au-delà encore de la réforme de 1777, accentuant à la fois le cantonnement du service des Intendants des Finances au Conseil et l'éparpillement des services administratifs mis sous leurs ordres.

L'immense édifice financier au faite duquel est placé le Contrôleur général est désormais divisé en « quatre départements ». Les chefs de service, placés à leur tête, sont qualifiés « Intendants des Finances » (préambule, alinéa 2, et article 2 du règlement). Mais ce n'est qu'un titre, vidé du contenu qu'il avait avant le ministère de Necker ; l'édit de juin 1777 qui a supprimé les offices d'Intendants des Finances « subsistant dans son entier ». Ces personnages seront pourvus de *commissions* (article 4 du règlement), fixant le travail qu'ils auront à accomplir. Ils recevront le traitement que « Sa Majesté jugera nécessaire » (article 2, in fine). On revient donc au titre traditionnel Intendants des Finances — mais la nature juridique de la fonction — commission et non plus office — reste ce qu'elle était depuis la réforme de 1777. Le recrutement est-il identique ?

Le préambule du règlement du 5 juin 1787, en son alinéa 2, prévoit qu'à la tête de chacun des quatre départements de finances seront préposés des « magistrats du Conseil ». L'article 2 réaffirme ce principe et l'article 3 stipule que les nouveaux Intendants des Finances, « pour cette fois, seront choisis parmi les intendants actuels des départements et du

(1) Pièce justif. III, p. 269.

Commerce ». Or, en 1788, comme les années précédentes d'ailleurs, ces personnages furent des Maîtres de Requêtes (1) et ceci est tout à fait conforme aux dispositions du Règlement de 1787 : tout comme les Conseillers d'Etat, lesquels sont seuls, à proprement parler, membres du Conseil, les Maîtres des Requêtes sont des « magistrats du Conseil » : ils sont Conseillers à brevet et portent le titre de « Conseillers du Roi en ses conseils » (2) ; ils servent au Conseil par quartier (3) et y rapportent de très nombreuses affaires (4). Cette promotion des Maîtres des Requêtes aux postes supérieurs de l'administration financière — confirmation législative d'un état de fait datant de 1778 — est également conforme à la politique traditionnelle du pouvoir royal : les Maîtres des Requêtes, titulaires d'offices vénaux, forment une pépinière à la disposition du Roi, qui y choisit ceux qu'il veut, en leur donnant des commissions, pour accomplir certaines tâches importantes : celles d'intendants en province et, en l'espèce, celles d'Intendants des Finances.

Comme par le passé, les premiers Intendants des Finances seront choisis parmi les Maîtres des Requêtes. Toutefois, leur recrutement futur constitue une apparente innovation : à l'avenir, en effet, les Intendants des Finances seront pris de préférence parmi les « commissaires départis dans les provinces » (article 3, alinéa 4). Mais au fond, le principe est le même, car les Maîtres des Requêtes formaient la pépinière des intendants des généralités, parmi lesquels d'ailleurs étaient fort souvent choisis les Conseillers d'Etat. Cependant, les intendants de province étant, par nature, des administrateurs actifs, leur promotion à l'échelon supérieur apportera un sang nouveau au corps des Intendants des Finances. L'entrée au Conseil est toutefois la fin de carrière normale des intendants de province et il est prévu expressément qu'une fois devenus Conseillers d'Etat, ils devront cesser leurs fonctions de chefs de service administratifs et abandonner leurs commissions d'Intendants des Finances (article 3, alinéa 3, in fine). De fait, aucun intendant de province ne put vraisemblablement devenir Intendant des Finances avant la tourmente révolutionnaire, car ce sont les mêmes personnages qui occupèrent ces postes

(1) Pièce justif. XXIV, p. 296.

(2) OLIVIER-MARTIN, Le Conseil d'Etat du Roi, *op. cit.*, p. 129. C'est un titre purement honorifique d'ailleurs, puisqu'à l'exception du doyen des doyens des Maîtres des Requêtes, ils n'en perçoivent pas les appointements. (Ibidem, p. 134).

(3) Ibidem, p. 133.

(4) On a pu dire qu'il étaient les « rapporteurs-nés du Conseil ». (Ibidem, p. 129).

en 1788 et 1789) (1); ils n'étaient pas intendants en province; ils portent — en 1788 tout au moins — le titre de « Maîtres des Requêtes honoraires ».

En somme, il apparaît que les Intendants des Finances sont des commissaires, choisis parmi les Maîtres des Requêtes; quand ils sont Intendants des Finances, ils cessent de servir au Conseil, exactement comme les Maîtres des Requêtes nommés intendants de généralités cessent de servir au Conseil. Mais leur rôle nouveau d'Intendants des Finances ne les amène-t-il pas à rentrer au Conseil à un nouveau titre ?

Le second règlement du 5 juin 1787, en effet, décide en son article 7 que les Intendants des Finances, seuls ou de concert avec l'Intendant du Commerce, assisteront au Comité créé par le premier règlement du même jour, qui doit avoir lieu tous les quinze jours chez le Chef du Conseil royal des Finances (2). Ce Comité doit connaître des « grandes affaires de chaque département », qui ne sont pas contentieuses. Or, ce Comité devait peu après devenir véritablement une formation du Conseil, puisque le règlement du 27 octobre 1787, en son article 2, lui confiait la fonction juridictionnelle de la petite direction supprimée (3).

Le règlement du 5 juin supprime également, par mesure d'économie, un grand nombre de bureaux et commissions du Conseil, dont, entre autres, deux bureaux : celui des domaines et des aides et celui des gabelles, cinq grosses fermes, tailles et autres affaires de finances, qui fusionneront sous le nom de « Bureau de la grande Direction des Finances », composé du Contrôleur général et d'un certain nombre de Conseillers d'Etat (article 3). Or, il est prévu expressément que « les quatre Intendants des Finances auront voix délibérative audit Bureau, à la suite des Conseillers d'Etat et opineront au Conseil comme commissaires dans les affaires au rapport desquelles ils auront assisté, dans leur ordre rétrograde de réception et avant les Conseillers d'Etat aussi commissaires » (article 3, alinéa 4).

De ce texte, il ne ressort certes pas que les Intendants des Finances font le rapport des affaires, puisqu'il est indiqué simplement qu'ils « assisteront » à ce rapport. Mais il est probable que là encore le Contrôleur général, théoriquement seul rapporteur, devait avoir la possibilité de se faire remplacer par l'un des Intendants des Finances. Ceux-ci, en tout cas, jouent à ce Bureau un rôle fort important, puisqu'au même titre

(1) Pièces justif. XXIV et XXVI, pp. 296 - 297.

(2) Pièce justif. III, pp. 270 - 271.

(3) Voir pp. 8 - 10.

que les Conseillers d'Etat, commissaires, comme eux, à ce Bureau, ils y ont voix délibérative.

L'activité des Intendants des Finances en ce domaine connaît cependant des bornes précises, puisqu'elle ne s'exercera qu'au Comité des Finances remplaçant la petite Direction d'une part, et au Bureau de la grande Direction d'autre part. Le règlement du 27 octobre 1787 décide en effet, en son article 19, que « les Intendants des Finances et du Commerce ne pourront, à compter du 1^{er} janvier prochain, être membre d'aucuns des Bureaux du Conseil, à l'exception de celui de la grande Direction, dont les Intendants des Finances seront toujours membres, et de celui du Commerce, dans lequel sera aussi employé l'Intendant du Commerce » (1). Cette disposition est manifestement inspirée par le désir d'éviter le cumul de traitements : le contexte même le prouve — en particulier, les articles 18, 21 et 22 — en parfait accord avec l'esprit général du règlement.

Les Intendants des Finances conservent donc le rôle traditionnel de rapporteurs au Conseil du Roi ou à une séance préparatoire du Conseil qu'ont toujours joué les Intendants des Finances, aussi bien les officiers d'avant 1777, que les chefs de service de la période suivante, lesquels portant simplement le titre de Maîtres des Requêtes, servaient au Conseil en tant que tels.

Ce rôle ne représente, bien entendu, qu'une partie de leur activité professionnelle : les Intendants des Finances sont titulaires de commissions particulières réglant le détail de leurs attributions administratives.

Les nouveaux chefs de service, on l'a vu, sont au nombre de quatre pour la finance. Or, la besogne à accomplir ne s'était certainement pas allégée par rapport à la période précédente. Comment allait-on procéder à la répartition des tâches et réaliser à la fois l'économie de personnel et la simplification annoncées, sans pour autant revenir aux départements surchargés d'avant 1777 ?

Pour la première fois, on voit un texte législatif composer de façon précise les divers départements administratifs confiés aux Intendants des Finances. L'article 6 du second règlement du 5 juin 1787 prévoit, en effet, que l'administration des domaines et les droits domaniaux seront réunis en un seul département, qui se complétera par des objets tels que péages, passages, pontonnages, bacs, pêcheries, moulins, etc... Le second département sera consacré à la surveillance de la Ferme et de la Régie

(1) *Recueil Simon* 1787, à sa date.

générales. Les impositions (directes), les municipalités, les octrois et finances des villes, ainsi que les bureaux des finances formeront un autre département. Le quatrième enfin, réunira les objets qui sont étroitement liés à la police générale — ponts et chaussées, ports de commerce, police du roulage — et à l'assistance : hôpitaux, prisons, dépôts de mendicité, distribution gratuite des remèdes dans les provinces.

Mais ces départements administratifs seront en fait au nombre de cinq, car le Contrôleur général, chef suprême de toute l'administration financière, aura, de surcroît, des attributions précises, puisqu'il « se réservera immédiatement » un certain nombre de matières, aussi bien financières au sens propre (parties casuelles, monnaies, loteries, poudres et salpêtres, étapes, convois militaires, messageries) que politico-financières (assemblées provinciales, affaires de la Corse), industrielles (mines, forges de la Chaussade, fonderies « à la manière anglaise », établissement des cristaux de la Reine, à Montcenis), agricoles (travail relatif aux subsistances), commerciales (Compagnie des Indes, balance du commerce) et aussi de police générale : écoles de médecine vétérinaire, épizooties (article 6, alinéa 3).

L'aménagement pratique de ces services fut, dans l'ensemble, conforme au schéma tracé par le second règlement du 5 juin 1787. C'est ainsi qu'en 1788, l'administration générale des Fermes et la Régie générale furent confiées à Douet de la Boullaye, lequel est également « intendant au département des mines et droits domaniaux » (1), l'administration des domaines à Bonnaire de Forges (2), tandis que Chaumont de la Millière a la haute main sur les ponts et chaussées, les hôpitaux, prisons, etc..., ainsi que sur les mines et messageries et qu'enfin Blondel est essentiellement chargé des impositions (taille, capitation, vingtième, impositions du Clergé), des affaires contentieuses relatives aux partages de communes et de tout ce qui concerne la gestion financière des villes et communautés.

En 1789, quelques petites modifications internes eurent lieu, sans doute, dans la répartition des tâches. C'est ainsi que les municipalités passent du département de Blondel à celui de Chaumont de la Millière, à vrai dire un peu moins chargé. Blondel, en compensation, se voit maintenant confier la Compagnie des Indes, les écoles vétérinaires, les épizooties et l'approvisionnement des combustibles pour la ville de Paris,

(1) *Almanach royal* 1788, pp. 571-572, 602-603.

(2) *Ibidem*, pp. 602-603.

tous objets qui auraient dû, aux termes du second règlement du 5 juin 1787, être personnellement surveillés par le Contrôleur général (1).

Chacun des Intendants des Finances reste à la tête d'un bureau, composé d'un certain nombre de premiers commis, et l'organisation interne qui s'était implantée vers 1785 semble définitivement adoptée, car ces services figurent dans l'Almanach royal non comme bureaux de tel ou tel Intendant des Finances, mais sous les rubriques suivantes : administration des Fermes générales, administration de la Régie générale, administration générale des domaines et droits domaniaux, département des impositions et municipalités, département des ponts et chaussées (2). Ici, l'amélioration n'est qu'apparente, car loin de s'exercer dans un même local, chaque « administration » ou « département » se disperse en autant de bureaux qu'il y a d'employés. C'est ainsi que les cinq commis de l'Intendant Bonnaire de Forges, chargé des domaines et bois, sont domiciliés, l'un rue de Gramont, un autre rue des Bons-Enfants, les trois autres rue Montmartre, le secrétaire seul travaillant à l'hôtel de son supérieur (3).

En somme, à la fin de l'Ancien Régime, la réorganisation du service des Intendants des Finances a été faite avec un indéniable désir de rationalisation : on a tenté, du moins dans les textes, de séparer police et finances, puisque les matières ressortissant à la première ne sont plus dispersées dans les mains de plusieurs intendants, mais confiées pour la plupart, à un seul d'entre eux ; les affaires proprement financières sont réparties entre trois grands départements, présidés par le Contrôleur général, lequel garde un département personnel ; de véritables bureaux sont créés, les commis n'étant plus les serviteurs de tel ou tel, mais devenant les fonctionnaires d'un service ; la fonction même d'Intendant des Finances, enfin, s'est considérablement assouplie, puisqu'on en a fait définitivement une commission.

Aussi riches d'enseignements que soient les Almanachs royaux, à la fois quant aux titulaires mêmes des départements administratifs qu'aux titres qu'ils ont porté, à la structure de leurs bureaux qu'à l'application pratique des textes législatifs intervenus en cette matière, ils ne sont cependant qu'une sèche nomenclature, ne livrant rien de la physiologie profonde des services. Or, en raison même de la complexité des problèmes qui ne manquaient sans doute pas de naître de leurs tâches quotidiennes

(1) Pièce justific. XXVI, p. 297.

(2) *Almanach royal* 1788, pp. 574-575, 613-614.

(3) *Ibidem*, pp. 602-603.

et aussi d'un certain éparpillement des services qui subsiste, même après la réforme de 1787, les Intendants des Finances ont vraisemblablement ressenti, assez vite, la nécessité d'une certaine coordination de leurs activités. Si, comme on l'a soupçonné, ils réglaient en fait nombre d'affaires contentieuses au lieu et place du Conseil, il paraît fort improbable qu'ils l'aient fait chacun dans le cadre apparemment rigide de son département, sans jamais éprouver le besoin d'échanger leurs points de vue et d'organiser entre eux des séances de travail. Un certain nombre d'indices le donneraient à penser.

SECTION II

LES ASSEMBLÉES DES INTENDANTS DES FINANCES

Les comités de ministres étaient fort à la mode à la fin du XVIII^e siècle : l'abbé de Véri en cite un grand nombre pour le début du règne de Louis XVI (1). Les indications plus précises qu'il donne en certaines pages de son Journal, jointes à d'autres témoignages contemporains, donneraient à penser que le monde administratif lui-même fut séduit par de telles méthodes de travail, notamment qu'elles furent utilisées par les Intendants des Finances pour alléger l'énorme responsabilité qui leur incombait.

L'intérêt de ce procédé aurait peut-être même été aperçu dès le ministère de Turgot, qui l'aurait, en quelque sorte, officialisé.

Ce « concert souhaitable » entre ministres dont parle l'Abbé de Véri, semble bien, en effet, avoir été ressenti par les collaborateurs du Contrôleur général, car le mémorialiste note à la date du 7 janvier 1775 : « J'ai dit au commencement du règne que M. de Maurepas (2) avait tenu ferme pour assembler souvent les Conseils de finances afin d'y faire porter les règlements généraux et certaines affaires vis-à-vis des particuliers dont le Contrôleur général était le seul juge dans son cabinet. L'expérience a fait voir que les affaires contentieuses entre particuliers ne pouvaient pas être portées au Conseil des finances, parce qu'un Contrôleur général n'a pas le temps physique de se livrer à ce travail pour en être le rapporteur. M. Turgot a pris le parti, sur les contestations de ce genre, de les renvoyer à l'assemblée des six Intendants de Finance et de nommer,

(1) Voir pp. 5-6.

(2) Maurepas était Ministre d'Etat depuis le 20 mai 1774. Il était aussi Chef du Conseil Royal des Finances.

dans chaque affaire, un Maître des Requêtes pour les rapporter à cette assemblée qui avait lieu jadis et que l'Abbé Terray avait rendue inutile » (1). Le narrateur laisse donc entendre que ces assemblées des Intendants des Finances existaient déjà avant le ministère de l'Abbé Terray (1769-1774).

Les indications données par l'Abbé de Veri sont confirmées par les observations d'un très curieux document concernant le fonctionnement du Conseil du Roi au XVIII^e siècle. Il s'agit d'une sorte de mémoire anonyme qui s'intitule : « Règlement de 1661 portant établissement « du Conseil royal des Finances, conféré avec le règlement du Conseil « du 30 octobre 1767 et avec quelques observations historiques » (2). On a supposé, avec beaucoup de vraisemblance, que cette note avait été rédigée pour « mettre au courant » quelque grand personnage appelé à une haute charge administrative, personnage qui pourrait être Maynon d'Invaу, nommé Contrôleur général le 1^{er} octobre 1768, ou même son protecteur, le duc de Choiseul (3). En tout cas, ce document ne semblerait ni antérieur au 16 septembre 1768, ni postérieur au 19 janvier 1769. Il comporte dix-sept articles — reproduisant le texte même du Règlement de 1661 — chacun d'eux suivi d'une « observation ».

L'article 11 du Règlement de 1661 est relatif à la petite Direction des Finances, qu'on présente généralement comme une émanation du Conseil d'Etat privé et finances. L'auteur anonyme du document reproduit cet article 11 et le commente ainsi :

« Cette assemblée chez le Chef du Conseil s'appelait alors comme aujourd'hui la petite Direction des Finances : elle se tient encore chez lui et elle est composée de ce Chef, du Contrôleur général, des Intendants des Finances, d'un Conseiller au Conseil royal, des deux plus anciens Conseillers d'Etat de robe et des gardes du Trésor royal. On remarque dans cet article 11 du règlement de 1661 que les petites Directions se tenaient chez les surintendants. Celles qui se tiennent chez le Chef du Conseil sont si rares que les matières qui s'y traitent ne doivent pas être bien intéressantes à l'administration. Les affaires comprises dans cet article 11 font aujourd'hui partie du département de M. le Contrô-

(1) VÉRI, *Journal*, op. cit., t. I, p. 227.

(2) Archives nationales, F 30-1101, retrouvé par M. ANTOINE et publié dans *Rev. d'hist. mod. et contemporaine*, juillet-septembre 1958 (Les Conseils de finances sous le règne de Louis XV), pp. 188-197.

(3) Etienne-François, duc de Choiseul (1719-1785), secrétaire d'Etat aux Affaires Etrangères (1758), surintendant général des postes (1759), secrétaire d'Etat à la Guerre et à la Marine (1761). M. ANTOINE (ibidem, p. 187) indique que Maynon d'Invaу était une « créature de Choiseul » et que « lorsqu'il avait été désigné pour le poste de Contrôleur général, le bruit avait couru que le Roi allait aussitôt rétablir la surintendance des finances pour la confier à ce duc, qui aurait ainsi disposé au Contrôle général d'un docile exécutant de ses volontés ».

leur général seul et peuvent au plus être traitées dans les assemblées hebdomadaires de MM. les Intendants des Finances ».

Cet amoindrissement de la petite Direction des Finances au profit du Contrôle général est confirmé par le Conseiller d'Etat Joly de Fleury (1) Chargé en 1777 par le Garde des Sceaux Miromesnil de dresser un tableau des Conseils et de donner son avis sur une éventuelle suppression des offices d'Intendants des Finances, il rédige à cet effet un « Mémoire sur la petite Direction des Finances » (2). Il y déclare que l'habitude prise par les Intendants de « juger » quantité d'affaires avec le Contrôleur général, avait rendu inutile la réunion de la petite Direction et celle-ci ne s'était « plus tenue depuis des années ». Puis, Joly de Fleury poursuit son exposé en notant : « Les Intendants des Finances avaient eux-mêmes reconnu qu'il y avait des affaires trop importantes pour les juger seuls, et depuis peu, ils avaient établi entre eux des assemblées où ils discutaient, au rapport d'un Maître des Requêtes et ils portaient ensuite au Contrôleur général un vœu contenu dans un projet qu'ils lui présentaient à signer, ce qui avait déplu encore davantage au public et au Conseil même, comme n'ayant aucune espèce de forme » (3).

En somme, au dire de ces témoignages trop concordants pour n'être pas véridiques, au XVIII^e siècle, la petite Direction des Finances ne se réunit plus. Sa besogne est échue au Contrôleur général, qui s'en est lui-même déchargé sur les Intendants des Finances. Or, ceux-ci, devant l'importance de leur tâche, estiment nécessaire de se réunir périodiquement — chaque semaine — pour examiner de concert les dossiers contentieux les plus complexes. Ces réunions officielles sont trop dans la nature des choses pour qu'il soit nécessaire de les expliquer davantage.

En revanche, il semble plus nécessaire de rechercher dans quelles circonstances ces réunions impromptues ont été enfermées dans la procédure décrite par Joly de Fleury, procédure qui, en dépit de l'appréciation dédaigneuse dudit Joly de Fleury, leur conférait une forme quasi-officielle.

(1) Jean-François Joly de Fleury (1718-1802), Conseiller d'Etat, succèdera à Necker au poste de Contrôleur général — avec le titre d'Administrateur général des Finances — du 21 mai 1781 au 29 mars 1783. Un ministre des finances de Napoléon, qui avait travaillé dans sa jeunesse dans les bureaux des Intendants des Finances, le juge ainsi : « M. Joly de Fleury avait apporté au ministère les vertus d'un magistrat, la connaissance des lois, l'habitude des formules administratives, l'esprit de règle plutôt que l'esprit de ressource, plus de sagacité pour les affaires contentieuses que pour les combinaisons de finances ». (MOLLIER, Mémoires d'un ministre du Trésor public, *op. cit.*, t. I, p. 198).

(2) Bibliothèque nationale, Coll. Joly de Fleury, ms. 1053, fol. 77-81, retrouvé par M. ANTOINE et publié dans *Rev. d'hist. mod. et contemporaine*, juillet-septembre 1958 (Les Conseils de finances sous le règne de Louis XV, pp. 198-200).

(3) Ibidem, alinéa 10.

En 1777, le « Mémoire » de Joly de Fleury observe que « depuis peu » les affaires, dans ces assemblées d'Intendants des Finances, sont rapportées par un Maître des Requêtes. Après discussion, un projet d'arrêt est élaboré qui sera ensuite soumis à l'approbation du Contrôleur général. Si l'on rapproche ces indications des remarques faites par l'Abbé de Véri dans son Journal, il ne reste guère de doute que l'inventeur de ces règles nouvelles est Turgot et que ces règles furent instaurées par lui au début de l'année 1775 ou plutôt à la fin de 1774.

Pour qui connaît la personnalité et les principes de Turgot (1), le rôle qu'il a pu jouer en cette matière n'est pas surprenant : Turgot, en effet, avait l'expérience la plus assurée de la Ferme générale, il en suivait personnellement les procès (2), en cela aidé par l'Intendant des Finances Trudaine, lequel avait les Fermes dans son département, et par Bouvard

(1) Anne-Robert-Jacques Turgot, baron de l'Aulne (1727-1781), qui avait de lointaines origines écossaises, était le fils d'un magistrat, qui fut Conseiller d'Etat et Président au Grand Conseil. Il se destina aux ordres et fut élu prieur de la Sorbonne en 1749. Des doutes ayant ébranlé sa vocation religieuse, il se tourna vers la magistrature. On le trouve substitut du procureur général du Parlement de Paris en 1752, puis conseiller au Parlement et Maître des Requêtes en 1753. Adeptes des doctrines physiocratiques, Turgot était partisan de la liberté du travail, de la libre circulation des grains. Il fut intendant en Limousin de 1761 à 1774 et passe pour y avoir exercé une action bienfaisante. Il est surtout connu pour avoir remplacé, dans sa généralité, le système de la corvée par une imposition additionnelle à la taille. En 1774, il devient Secrétaire d'Etat à la Maison du Roi, et, peu de temps après, Contrôleur général des Finances (24 août 1774). Il tenta très vite d'appliquer ses principes dans tout le Royaume : un édit du 13 septembre 1774 ordonna la libre circulation des blés. Mais la « guerre des farines » qui s'ensuivit, provoquée en grande partie par une très mauvaise récolte, affaiblit l'autorité de Turgot. Quand en janvier 1776, il fait approuver par le Conseil six édits apportant dans le Royaume des réformes profondes — en particulier suppression de la corvée, des jurandes et maîtrises, libre circulation des grains à Paris — l'opposition se déchaîne et Turgot doit se retirer, le 20 mai 1776.

Turgot eut toute sa vie une activité littéraire et scientifique. Il est l'auteur des deux fameuses « Lettres sur la tolérance » (1753-1754). Il a laissé également un « Eloge de Gournay » (1759). Son œuvre la plus importante, « Réflexions sur la formation et la distribution des richesses », parut en 1766. Après qu'il eut abandonné la vie politique, en 1776, Turgot sera élu membre de l'Académie des Inscriptions et Belles-Lettres. (P. JOLLY, Turgot, thèse, Paris, 1944 ; ALENGRY, Turgot, homme privé, homme d'état, d'après des documents inédits, Paris, 1942 ; FONCIN, Essai sur le ministère de Turgot, Paris, 1877).

De sa manière élégante et juste, AUGET DE MONTYON l'a ainsi jugé : « Si l'on considère l'administration de M. Turgot dans toute son étendue, si l'on remonte jusqu'à ses principes, un vaste horizon se découvre. Peu de ministres ont eu des idées plus vastes, des conceptions aussi hardies. Son esprit tenait de la nature du génie, il apercevait tous les plus grands rapports, en sondait les éléments, en pénétrait l'essence, mais malheureusement il voyait tout en abstraction, dédaignant de porter ses regards sur les faits, ne faisant aucune attention au pays qu'il régissait, au siècle où il vivait, aux institutions établies, aux usages admis, aux préjugés, aux intérêts. (MONTYON, Particularités et observations sur les ministres des Finances de France les plus célèbres, depuis 1660 jusqu'en 1791, pp. 176-177).

(2) FONCIN, Essai sur le ministère de Turgot, p. 94.

de Fourqueux, qui faisait partie de la commission ordinaire du Conseil pour les Fermes (1).

Turgot aurait même, en cette matière, été le promoteur d'un principe nouveau. Dupont de Nemours, son secrétaire et ami, note en effet : « M. Turgot, rigoureusement attaché à l'application de toute loi, était l'ennemi décidé de toute extension. On avait cru, avant lui, qu'il était de l'intérêt des recouvrements d'expliquer, en général, les obscurités des lois fiscales en faveur des Fermiers. M. Turgot ne se prononçait pour eux que lorsque leur droit était clair, et l'on ne peut pas nier que l'équité ne le demande ainsi » (2).

Tout porte à croire que Turgot s'est penché avec intérêt sur le problème de la protection du contribuable plaidant contre l'Etat. En imposant aux assemblées des Intendants des Finances une procédure se rapprochant de celle du Conseil, il semble donc avoir poursuivi le dessein de limiter au maximum les inconvénients inhérents à des décisions prises, en fait, par les premiers commis des Intendants des Finances. Seulement, à partir du moment où les assemblées des Intendants des Finances, après avoir entendu, sur chaque affaire, le rapport d'un Maître des Requêtes, adoptent une solution portée, sous forme d'un projet d'arrêt, au Contrôleur général, elles deviennent les séances d'un organisme consultatif juridiquement formé. Utilisant et régularisant une pratique ancienne, Turgot aurait donc, en quelque sorte, créé implicitement un organisme spécialement chargé de l'étude et de la préparation des dossiers contentieux (3) et cet organisme se présenterait alors comme une

(1) Bouvard de Fourqueux sera, en 1777, membre du Comité contentieux des Finances, qu'il présidera même en 1785 et 1786. Voir pp. 117-119.

(2) DUPONT DE NEMOURS, Mémoires sur la vie et les ouvrages de M. Turgot, 2^e partie, pp. 26-29.

(3) En dehors du règlement des litiges contentieux qui fut enlevé à leurs assemblées par la création du Comité contentieux, en juin 1777, les chefs des services financiers, de plus en plus nombreux, donc de plus en plus spécialisés, durent éprouver la nécessité d'une certaine coordination dans l'accomplissement de leurs tâches administratives. L'*Almanach royal*, en effet, fait état, en 1786-87, d'une « assemblée des départements qui se tient le mercredi de chaque semaine chez M. le Président ». Cette assemblée réunit, en 1786, neuf personnes : le Conseiller d'Etat Le Noir, et huit intendants à des départements de finances : La Boulaie (droits domaniaux, mines), Lessart (municipalités), Forges (domaines), Colonia (Fermes générales), La Millière (ponts et chaussées), Blondel (île de Corse), Vergennes (impositions) et Raillard de Granvelle : Régies générales. (*Almanach royal* 1786, p. 219).

L'année suivante, la composition de cette assemblée est inchangée, mais comprend en outre « ceux de Messieurs les Maîtres des Requêtes qui sont intendants à des départements de finances ». Les rédacteurs de cette rubrique de l'*Almanach royal* ont probablement voulu indiquer qu'outre les « intendants » des huit grandes catégories administratives, tous les autres chefs de service chargés d'objets d'administration simple ou de police (voir p. 49) étaient appelés à cette assemblée. (*Almanach royal* 1787, p. 220).

Cette rubrique ne figure plus dans l'*Almanach royal* à partir de 1788, et c'est probablement là une conséquence de la politique d'austérité inaugurée en juin 1787.

véritable préfiguration du Comité contentieux des finances (1). L'hypothèse est d'autant plus séduisante que la détermination de Turgot semble bien avoir été prise sous l'influence des remontrances de la Cour des Aides.

(1) OLIVIER-MARTIN (Le Conseil d'Etat du Roi, *op. cit.*, p. 282) a estimé que les assemblées des Intendants des Finances mentionnées par le Journal de l'Abbé de Véri n'étaient que des « conférences de directeurs » avant la lettre, qui « expédiaient les affaires légères ». Elles préfigureraient peut-être ce « comité d'administration » dont parle le second règlement du 5 juin 1787. Il semble que ces assemblées soient en réalité beaucoup plus proches du Comité contentieux des Finances. Il ne faut pas oublier que l'Abbé de Véri venait de parler des « affaires contentieuses entre particuliers », qui ne pouvaient pas être portées « au Conseil des Finances, parce qu'un Contrôleur général n'a pas le temps physique de se livrer à ce travail pour en être le rapporteur ». (VÉRI, Journal, *op. cit.*, I, p. 227). Le comité d'administration, supprimé par le second règlement du 5 juin 1787 (voir p. 11) devait — la terminologie même le donnerait à penser — connaître de certains problèmes techniques soulevés par le travail quotidien des Intendants des Finances. Ces questions ne s'apparentent pas, semble-t-il, aux « affaires contentieuses entre particuliers ».

CHAPITRE III

LES REMONTRANCES DE LA COUR DES AIDES DE PARIS

On a estimé que la création par Necker du Comité contentieux des Finances était une conséquence directe des remontrances présentées, dans la seconde moitié du XVIII^e siècle, par la Cour des Aides de Paris, alors présidée par Malesherbes (1).

L'information contemporaine peut faire naître quelque doute sur l'originalité de la création du banquier suisse. Serait-ce à dire que Turgot, son prédécesseur, qui semble avoir donné aux assemblées des Intendants des Finances la technique juridictionnelle qui leur manquait, et par là-même joua un rôle décisif dans leur organisation et dans les prodromes de l'élaboration du Comité contentieux, aurait pu être lui-même influencé par les célèbres remontrances ? Le problème est d'importance et a fait naître toute une controverse parmi les historiens.

On ne peut guère tenter de le résoudre sans avoir pris connaissance d'abord du dossier de la Cour des Aides. Ce n'est qu'après avoir examiné attentivement les remontrances de la Cour que l'on pourra en aborder la critique, pour déterminer leur valeur objective et esquisser, au milieu des témoignages contradictoires, les résonances qu'elles purent avoir sur la politique de Turgot.

(1) « Malesherbes avait dénoncé l'omnipotence clandestine des Intendants des Finances, en matière de contentieux fiscal, dissimulée sous le nom prestigieux du Conseil du Roi. Necker supprime les Intendants des Finances et crée un Comité formé de Conseillers d'Etat et de Maîtres des Requêtes... ». (J. EGRET, Malesherbes, premier président de la Cour des Aides, 1750-1775, dans *Rev. d'hist. mod. et contemporaine*, t. III (avril-juin 1956), p. 117.

SECTION I

LES THEMES DES REMONTRANCES DE LA COUR DES AIDES

La Cour des Aides de Paris avait un important personnel d'officiers, répartis en trois chambres ; le premier président de la Cour dirigeait la première, qui comprenait trois autres présidents et dix-huit conseillers. Trois présidents également dirigeaient chacune des deux autres chambres, comptant respectivement seize et douze conseillers. En outre, étaient attachés à la Cour un procureur général, trois avocats généraux, cinq substituts, deux greffiers en chef et quantité de greffiers et huissiers. Son ressort, énorme, correspondait à peu près à celui du Parlement de Paris : une dizaine de généralités au total (1). Comme les autres Cours des Aides du Royaume, elle connaissait un appel de la taille, des aides, de la gabelle et des traites (2).

Vivant dans l'ombre du Parlement, la Cour des Aides commence à faire entendre une voix distincte dans la seconde moitié du XVIII^e siècle, alors que les finances du Royaume viennent de subir une crise grave, peu après la guerre de Sept ans. Malesherbes vient d'accéder à la première présidence (9 décembre 1750) (3). Il est considéré comme l'auteur principal des vingt remontrances qui se sont succédées du

(1) MARION, Dictionnaire des institutions..., *op. cit.* V^o Cours des Aides, et J. EGRET, *article cité*, p. 97.

(2) Voir p. 28.

(3) Chrétien - Guillaume de Lamoignon de Malesherbes (1721-1794), conseiller au Parlement, fut reçu en survivance de Lamoignon de Blancmenil, son père, premier président de la Cour des Aides de Paris, le 26 février 1749. Moins de deux ans plus tard, le 9 décembre 1750, Lamoignon de Blancmenil devient Chancelier de France et son fils Malesherbes lui succède à la tête de la Cour des Aides. Il a 29 ans. Il était devenu en même temps Directeur de la Librairie et aurait eu à ce poste l'occasion de favoriser la publication de l'Encyclopédie. Il l'occupera jusqu'en 1763. A la fin de 1774, Malesherbes est élu à l'Académie française et y sera reçu en février 1775, quelques mois avant de quitter la première présidence de la Cour des Aides. Le 21 juillet, il devient Secrétaire d'Etat à la Maison du Roi, et deux jours plus tard, Ministre d'Etat. Il tenta alors de remédier aux abus entraînés par les lettres de cachet, mais rencontra des résistances. De même, il n'aurait pas été d'accord avec Turgot, alors Contrôleur général, sur les réformes à apporter à l'organisation de la Maison du Roi. Il démissionne, le 12 mai 1776, d'un poste qu'il n'avait accepté qu'à contre-cœur et pour lequel il ne se sentait pas fait. Malesherbes fit alors plusieurs voyages à l'étranger, mais redevint à deux reprises Ministre d'Etat (1788, 1792). Il sera, devant la Convention, l'Avocat de Louis XVI (1792). Quelques mois plus tard, il sera arrêté comme suspect et guillotiné. (J. EGRET, *article cité*, p. 98, note 1 ; P. GROSCLAUDE, Malesherbes en exil, dans *Rev. hist. de droit*, 1958, pp 190-209).

14 septembre 1756 au 6 mai 1775 (1), avec toutefois une interruption d'un peu plus de trois années — d'avril 1771 à novembre 1774 — au cours desquelles la Cour des Aides, supprimée peu après les Parlements, furent réduite au silence.

Pendant vingt ans, la Cour des Aides ne va cesser de dénoncer l'augmentation constante des impositions au cours du XVIII^e siècle (2). Mais si elle dépeint le contribuable comme accablé d'impôts, elle insiste aussi sur le fait que, déjà livré sans défense aux agents royaux et aux compagnies financières lors de la répartition et de la perception, il est, de surcroît, systématiquement perdant au contentieux, particulièrement lorsqu'il plaide au Conseil.

(1) Il y eut dix-sept « remontrances » et trois « représentations », dont les dates sont les suivantes :

Remontrances : 14 septembre 1756 - 17 novembre 1759 - 7 septembre 1760 - 23 juin 1761 - 6 juin 1763 - 23 juillet 1763 - 5 février 1766 - 9 juillet 1768 - 2 septembre 1768 - 9 février 1770 - 17 août 1770 - 18 août 1770 - 31 août 1770 - 14 septembre 1770 - 18 février 1771 - 10 avril 1775 - 6 mai 1775.

Représentations : Différentes des premières en ce qu'elles ne sont pas présentées solennellement au Roi. Elles sont datées des : 7 septembre 1758 - 29 mars 1761 - 2 juin 1768.

L'original de ces remontrances et représentations se trouve aux Archives nationales, sous la cote Z¹A 185-189. Elles furent publiées, soi-disant, à l'étranger, sous le titre : « Mémoires pour servir à l'histoire du droit public de la France en matière d'impôts ou Recueil de ce qui s'est passé de plus intéressant à la Cour des Aides depuis 1756 jusqu'au mois de juin 1775 ». Bruxelles (en réalité Paris), 1779, 1 vol. in-4° (776 pages).

L'auteur serait l'avocat Auger ou peut être même un conseiller à la Cour des Aides : Dionis du Séjour.

(2) C'est ainsi qu'elle s'élève contre la levée d'un second vingtième (remontrances du 14 septembre 1756), la prorogation des premier et second vingtièmes (remontrances du 6 juin 1763), l'augmentation du prix du tabac (représentations du 7 septembre 1758), la création d'une taxe sur la noblesse (remontrances du 7 septembre 1760), la révocation des privilèges de la taille (remontrances du 9 juillet 1768 et itératives remontrances du 2 septembre suivant). Sa voix se fait entendre encore lorsqu'on ordonne le dénombrement des biens fonds, le doublement de la capitation, la perception des droits d'insinuation et de centième denier sur certains actes translatifs de propriété (remontrances du 6 juin 1763), la prorogation des octrois municipaux (remontrances du 5 février 1766), celle du don gratuit des villes et bourgs (remontrances du 6 juin 1763, 9 février 1770 et itératives remontrances du 18 août suivant).

Les critiques de la Cour des Aides s'exercent même sur certaines modifications apportées à la levée des impositions : retard au paiement des rentes sur l'Hôtel de Ville (représentations du 29 mars 1761), sursis au dépôt des rôles du vingtième et de la capitation des non-taillables (remontrances du 23 juin 1761), affaire de Mantes (représentations du 2 juin 1768), créations ou suppressions d'offices (remontrances du 17 novembre 1759).

La plupart de ces doléances en matière d'impositions seront d'ailleurs reprises dans les remontrances du 6 mai 1775, « relatives aux impôts ». (Mémoires pour servir à l'histoire du droit public de la France..., *op. cit.*).

La Cour des Aides, tout d'abord, s'insurge contre les vexations parfois infligées au contribuable au moment de la perception de l'impôt. C'est ainsi qu'elle s'émeut, en 1768, lorsqu'elle a connaissance d'abus qui se sont produits dans l'élection de Mantes, à propos du recouvrement de la taille. Il était en effet possible, à la requête des collecteurs des tailles, d'envoyer des garnisons militaires faire des saisies-arrêts et des saisies-exécution chez les redevables récalcitrants. Or, cette procédure entraînait des frais importants et lesdits redevables étaient taxés en conséquence à un taux bien supérieur au maximum habituellement exigé (1/8^e du montant total de l'imposition). Il y avait eu en l'espèce des abus, entre autres violations de domicile, saisies-arrêts à l'encontre de redevables qui s'étaient déjà acquitté de leur dû, etc... Le 3 février 1768, la Cour des Aides nomma des commissaires, avec mission de se rendre à Mantes. Cette information ayant eu pour conséquence l'interruption du recouvrement des tailles, le Roi demanda, le 16 mai, communication des procédures et, en tout état de cause, leur suppression. La Cour des Aides obéit le 2 juin, et adressa en même temps des observations (1), en « portant à Sa Majesté, conformément à ses ordres du 16 mai précédent, l'expédition de l'information faite à Mantes ». La Cour affirme que la procédure qu'elle a ordonnée fut conduite avec beaucoup de circonspection et de lenteur. Sa suspension, ordonnée par le Roi, empêchera des innocents de se faire entendre et laissera la voie libre à l'exercice de vengeances : elle se fait l'apôtre de la défense du contribuable contre les vexations et les injustices des préposés (2).

La Cour des Aides se fait également un devoir de flétrir la procédure inhumaine qui sanctionne la contrebande. Le 7 septembre 1758, à l'occasion de représentations sur l'augmentation du prix du tabac (3), la Cour des Aides avait déjà révélé le profond « trouble » causé dans le Royaume par les commissions extraordinaires qui connaissent de la contre-

(1) Mémoires pour servir à l'histoire du droit public de la France..., *op. cit.*, pp. 186-195.

(2) Le 19 février 1769, le Roi fit connaître sa réponse à ces observations de la Cour des Aides : si les particuliers ont à se plaindre d'abus, il leur appartient de se pourvoir en l'élection. Comme la procédure est longue et coûteuse, le Roi charge la Cour des Aides de lui présenter un mémoire sur les moyens propres à réparer les abus qui pourraient avoir été commis. En attendant, la Cour des Aides dut se soumettre, et par arrêt du 22 février, elle ordonna l'exécution des règlements existant en la matière et enjoignit aux receveurs des tailles qui avaient quitté leur poste de reprendre leurs fonctions. (Mémoires pour servir à l'histoire du droit public de la France..., *op. cit.*, pp. 195-197).

(3) Mémoires pour servir à l'histoire du droit public de la France..., *op. cit.*, pp. 19-21.

bande et les « formes irrégulières employées dans les jugements » (1). Elle voit avec une extrême défaveur ces commissions spéciales issues du Conseil du Roi et qui empiètent sur son ressort. Si elle en demande la suppression (2), c'est parce qu'elle s'estime seule compétente en cette matière, mais c'est aussi pour assurer aux particuliers qui s'opposent à la Ferme une justice plus humaine.

En 1770, deux affaires de contrebande vont particulièrement ulcérer la Cour des Aides et déclencher sa colère contre la Ferme (3). Le 14

(1) La contrebande en général était devenue tellement importante que, dès 1733, fut créée à Valence la première commission spéciale chargée de punir les contrebandiers. Cette commission avait juridiction sur le Dauphiné, le Lyonnais, la Bourgogne, la Provence, le Languedoc, l'Auvergne. Son ressort s'étendit en 1737 au Rouergue et au Quercy, en 1740 à la Picardie, au Soissonnais, à la Champagne, aux Trois-Évêchés, en 1746 au Roussillon et en 1762 à la généralité de Limoges. Toutes ces généralités n'étaient pas du ressort de la Cour des Aides de Paris. Une seconde commission fut créée à Saumur en 1742 et son ressort chevauchait, cette fois, celui de la Cour des Aides de Paris, puisqu'il comprenait les généralités de Tours, Poitiers, Bourges et Moulins.

Ces commissions avaient été créées par arrêts du Conseil. Elles étaient présidées par un commissaire du Conseil, qui choisissait lui-même ses assesseurs. La procédure était sommaire et les jugements rendus en premier et dernier ressort. Les peines étaient sévères, puisque nombre de contrebandiers étaient condamnés aux galères et certains même payaient de leur vie le délit qu'ils avaient commis : en 1733 et 1771, la commission de Valence aurait condamné 631 contrebandiers aux galères, 77 à être pendus, 57 à être rompus vifs. (J. EGRET, *article cité*, p. 109, note 5).

(2) Elle obtiendra en partie satisfaction, car des Lettres patentes en date du 23 août 1764 décidèrent que la commission spéciale de Saumur serait désormais composée de trois officiers de la Cour des Aides et d'un substitut de son procureur général. Elle ne jugera en dernier ressort que les cas les plus graves, la Cour des Aides étant compétente pour le surplus. C'est dans cet esprit que furent créées d'autres commissions, à Reims (1765), Caen (1767), Paris (1775), cette dernière pour connaître uniquement de la contrebande du tabac. (J. EGRET, *article cité*, pp. 108-109).

(3) Par arrêt du 9 avril 1770, la Cour des Aides avait déclaré nuls et injurieux deux procès-verbaux des employés de la Ferme générale dressés à l'encontre des sieurs Thibault et autres, inculpés de contrebande, et, en conséquence, annulé les procédures commencées en la commission de Reims. Elle condamnait l'adjudicataire des Fermes et ses cautions à plusieurs dizaines de milliers de livres de dommages-intérêts envers les particuliers en cause. Cet arrêt fut cassé par le Conseil le 17 avril 1770. (Mémoires pour servir à l'histoire du droit public de la France..., *op. cit.*, pp. 519-524).

L'affaire Monnerat devait avoir un plus grand retentissement. Guillaume Monnerat, marchand-forain, avait été inculpé de contrebande de tabac. L'adjudicataire des Fermes obtint contre le délinquant une lettre de cachet. Monnerat fut arrêté le 24 avril 1767 et passa vingt mois à Bicêtre. On reconnut par la suite qu'il avait été victime d'une erreur judiciaire. La Ferme se refusant toutefois à lui accorder les dommages-intérêts qu'il réclamait, Monnerat adressa une requête à la Cour des Aides de Paris. Par arrêt du 10 février 1770, le Conseil du Roi évoqua cette demande. Mais la Cour des Aides passa outre et ordonna, le 28 mai, une enquête sur les conditions de la détention de Monnerat. Le 25 juin, le Conseil cassa l'arrêt de la Cour des Aides, mais, le 13 juillet, celle-ci rendit un arrêt ordonnant l'arrestation de l'employé des Fermes qui avait appréhendé le marchand-forain. Le 15 juillet, un arrêt du Conseil enjoignit à la Cour des Aides de ne pas poursuivre. Le président et un certain nombre de conseillers de la Cour des Aides durent se présenter devant le Roi pour y être « réprimandés ». (J. EGRET, *article cité*, pp. 111-112).

septembre, elle adresse au Roi des remontrances « au sujet des vexations injustes exercées contre le sieur Monnerat (1). Elle y dénonce l'effrayant pouvoir de la Ferme en matière de contrebande : la fraude est réputée constatée par le seul procès-verbal des employés, qui ont le plus souvent « pour salaires une partie des amendes encourues ». Le Roi a des Fermiers zélés, et la Cour le lui dit : « L'intérêt de vos finances est une considération si puissante que l'on y sacrifie sans remords l'ordre de la justice et la liberté des hommes ». Les contribuables sont d'autant plus en danger que pèse sur eux la menace des lettres de cachet. Monnerat en fit la cruelle expérience. C'est, à vrai dire, sans prononcer leur nom que la Cour des Aides fait le procès des lettres de cachet, sanctions autrefois « réservées pour les affaires d'Etat » ou « comme punition des discours indiscrets ». Or, on les « prodigue » désormais sur la demande d'un « simple Fermier général ». Si bien qu'« aucun citoyen n'est assuré de ne pas voir sa liberté sacrifiée à une vengeance ». C'est à la Cour des Aides d'intervenir pour que les vexations souffertes par Monnerat soient punies, non pas parce que les magistrats de la Cour sont « jaloux de la triste fonction de punir les coupables », mais pour avoir la « satisfaction de tendre une main secourable aux innocents ». D'ailleurs, la puissance de la Ferme ne s'exerce pas qu'aux dépens des seuls contrebandiers : d'une manière générale, les contribuables ne forment qu'une masse inerte en face de l'armée des commis. Le 6 mai 1775, la Cour des Aides affirme : « Il est notoire que le métier de « commis et peut-être même le métier de fraudeur, malgré ses risques, « valent mieux que le métier de soldat, et que les places de finances « procurent à ceux qui les obtiennent des avantages plus certains et « plus considérables que l'agriculture, le commerce et les manufac-
« tures » (2). Comment s'étonner, de surcroît, que le malheureux contribuable étouffe sous cette emprise, puisque « le code de la Ferme générale est immense et n'est recueilli nulle part » et que ceux qui sont chargés de l'appliquer, les commis, sont des êtres ignares, ne sachant, la plupart du temps, ni lire, ni écrire (3).

(1) Mémoires pour servir à l'histoire du droit public de la France..., *op. cit.*, pp. 504-517.

(2) Remontrances du 6 mai 1775, Mémoires pour servir à l'histoire du droit public de la France, p. 630.

(3) Elle dit en effet : « Les Fermiers Généraux ont soin d'en avoir un par brigade qui sache écrire, c'est celui-là qui rédige le procès-verbal ; un de ses camarades le signe, et il ne leur paraissait pas nécessaire que celui-là sût lire ce qu'on lui donnait à signer... ». (Remontrances du 6 mai 1775, Mémoires pour servir à l'histoire du droit public de la France..., *op. cit.*, pp. 638-639).

Victime désigné des agents royaux et des Fermiers généraux, le contribuable n'est pas davantage à l'abri de l'injustice lorsqu'il plaide au Conseil du Roi : à quatre reprises, et de façon de plus en plus nette, la Cour des Aides va émettre de graves critiques contre la procédure du Conseil en matière de litiges fiscaux. Elle aborde le sujet pour la première fois le 23 juin 1761, dans des remontrances provoquées par la publication d'une déclaration du 13 avril précédent, sur la taille (1). Evoquant l'autorité des arrêts du Conseil dans le domaine fiscal, elle pose une affirmation dont la résonance est, à vrai dire, assez inquiétante : « Dans toute autre matière, lorsqu'un particulier se pourvoit contre l'arrêt d'une Cour, la question est discutée par les magistrats appelés au Conseil de Votre Majesté. Mais il est notoire qu'en matière d'imposition, c'est par l'avis d'un seul magistrat que les questions les plus importantes sont discutées » (2).

En 1770, l'intervention du Conseil du Roi, à propos des affaires Thibault et Monnerat (3), exaspère la Cour des Aides. Dans les remontrances du 17 août 1770 (4), elle va faire le procès des cassations et évocations qui anéantissent ses propres décisions. Les cessations, tout d'abord, ne devraient avoir lieu que pour des moyens de forme. Or, quand le Conseil tranche au fond, il n'est plus qu'un troisième degré de juridiction. Il devrait plutôt renvoyer les affaires « dans une autre Cour », qui serait, on le devine, la Cour des Aides... Quant aux évocations, si elles ont lieu hors les cas prévus par le règlement du Conseil, elles sont une injustice. Or, est-ce une séance régulière du Conseil du Roi qui rend ces arrêts de cassation et d'évocation ? Ce que la Cour des Aides laissait entendre dans ses remontrances du 23 juin 1761, elle le dit maintenant sans ambages : les arrêts de cassation ou d'évocation rendus dans l'affaire Monnerat « ne sont que la suite d'un projet, réalisé dans ces dernières années, de concentrer dans les bureaux des Intendants de vos finances toute autorité en matière d'impôts... » (5).

(1) Elle critique essentiellement l'article 14 de cette Déclaration qui prévoit un sursis au dépôt des rôles du vingtième et de la capitation des non-taillables. La Cour des Aides craint que cette « dispense irrégulière » ne se proroge indéfiniment, tout au moins jusqu'à un changement affectant ces impositions et cette fois favorable au contribuable. Cette anomalie est pour elle une nouvelle occasion de dénoncer l'arbitraire des intendants dans la répartition des impositions. (Mémoires pour servir à l'histoire du droit public de la France..., *op. cit.*, pp. 137-159).

(2) Mémoires pour servir à l'histoire du droit public de la France..., *op. cit.*, pp. 156-157.

(3) Voir p. 67, note 3.

(4) Mémoires pour servir à l'histoire du droit public de la France..., *op. cit.*, pp. 525-531.

(5) Mémoires pour servir à l'histoire du droit public de la France..., *op. cit.*, p. 525.

En effet, le « jugement de cassation n'est point délibéré en Conseil. il est rendu par le Ministre des Finances seul, sur le rapport de l'Intendant des Finances seul... en sorte qu'un arrêt du Conseil qui évoque un arrêt de votre Cour des Aides n'est qu'un acte de la puissance du Ministre, qui attire à lui cette affaire pour en être le seul juge ». Les arrêts du Conseil ne sont que des « dénominations » et la Cour des Aides s'écrie : « C'est au tribunal du Ministre de vos Finances seul que nos arrêts sont cassés, et c'est par lui seul que les évocations sont faites et jugées » (1). Cette omnipotence de fait du Contrôleur Général et des Intendants des Finances en matière juridictionnelle revient comme un leit-motiv tout au long de ces remontrances (2) et la Cour des Aides ajoute : ces « arrêts irréguliers de cassation et d'évocation », les Fermiers « les présentent souvent tout dressés à l'Intendant de vos Finances » (3). Comment, dès lors, sauvegarder les intérêts particuliers ? La Cour des Aides pense que ces litiges fiscaux « devraient être discutés dans des assemblées de magistrats instruits des lois et accoutumés à juger, mais qu'ils ne peuvent l'être dans ces Conseils augustes que Votre

(1) Ibidem, p. 510.

(2) Ibidem, pp. 509-513.

(3) Sur ce point précis, la Cour des Aides tire son information de la procédure suivie dans l'affaire Thibault (voir p. 67, note 3). Le Conseil du Roi ayant cassé son arrêt du 9 avril 1770, condamnant l'Adjudicataire des Fermes à des dommages-intérêts envers les particuliers, elle avait mandé trois Fermiers généraux afin de s'informer des auteurs véritables de la requête de la Ferme contre son arrêt du 9 avril, requête qu'elle jugeait injurieuse envers elle. Le 19 mai, les Fermiers se rendirent à l'invite, et fort embarrassés, indiquèrent qu'ils n'auraient « jamais pu prévoir que cette requête contiendrait des expressions très condamnables et absolument contraires au profond respect dont elle (la Ferme) est pénétrée pour la Cour ». Ils déclinent d'ailleurs toute responsabilité en protestant que la requête aurait été « l'ouvrage non d'un en particulier, mais d'un grand nombre de nous qui ont concouru à sa rédaction ».

Les Fermiers estiment que le meilleur moyen de se disculper est de mettre sous les yeux de la Cour des Aides « l'usage normal de leur Compagnie dans les cas où elle croit devoir se pourvoir au Conseil ». Or, cet usage est de « s'adresser à celui de MM. les Intendants des Finances qui est chargé du département ». Celui-ci examine les pièces, le mémoire, la requête et discute l'affaire avec les Fermiers généraux, avant de la soumettre au Contrôleur général...

De plus, on n'a pas toujours recours au ministère d'un avocat au Conseil. C'était d'ailleurs le cas en l'espèce, ce qui pourrait expliquer la rédaction maladroite de la requête incriminée. Les Fermiers, tout en mentionnant l'intervention du Contrôleur général et de ses bureaux, sauvent les apparences en faisant allusion à l'arbitrage final du Conseil. (Mémoires pour servir à l'histoire du droit public de la France..., *op. cit.*, pp. 519-524). Mais si elles existaient réellement, les discussions entre les Intendants des Finances et l'une des parties intéressées — la Ferme — admissibles si l'Intendant des Finances était resté dans son rôle administratif, étaient anormales s'il était lui-même le juge du litige. Le dépôt d'une requête non signée d'un avocat au Conseil était également une anomalie.

Bien entendu, la Cour des Aides se sert de tout ceci pour partir en guerre, une fois de plus, contre les Intendants des Finances.

Majesté honore réellement de sa présence, et dont la dignité ne permettrait pas d'employer les moments à l'examen d'incidents de procédure, de formalités de procès-verbaux, et de tous les détails de cette guerre intestine, que la cupidité et la fraude ne cessent de se faire dans votre Royaume » (1). Une fois de plus, donc, la Cour des Aides s'oppose à la juridiction du Conseil, trop « auguste » selon elle pour s'occuper d'ennuyeuses questions de contentieux fiscal, tout juste assez intéressantes pour être tranchées par elle, Cour des Aides...

Dans ses remontrances du 10 avril 1775 — les premières présentées après sa rentrée (2) — la Cour des Aides est plus nette encore : « Il faut que Votre Majesté sache que, depuis plus de cent ans, ce qu'on appelle son Conseil en matière de finance, consiste dans le Contrôleur Général et un seul rapporteur : c'est depuis longtemps un Intendant des Finances. C'est dans ce tribunal de deux hommes que se prononcent toutes les cassations d'arrêts des Cours des Aides : et on ne doit pas dire que ce soit Votre Majesté elle-même qui rende ces arrêts, 1^o parce qu'on en rend trop et que les Conseils royaux des Finances sont trop rares pour que toutes ces affaires y soient portées ; 2^o parce qu'il n'est pas possible que Votre Majesté prononce elle-même, en connaissance de cause, sur toutes les chicanes de la procédure financière. On ne peut dire non plus que ce soit le véritable Conseil de Votre Majesté qui rende de tels arrêts ; car nous avançons un fait notoire, en disant que le Conseil n'en entend jamais parler. Et s'il n'était pas vrai que par ce mot « le Conseil » on entend, en matière de finance, et dans toutes matières du ressort de la Cour des Aides, le seul Contrôleur général, il faudrait faire le procès, pour crime de faux, à tous les Contrôleurs généraux qui, pendant leur administration, ont continuellement signé de ces arrêts non délibérés en Conseil » (3).

(1) Mémoires pour servir à l'histoire du droit public de la France..., *op. cit.*, p. 527.

(2) Ce sont les « Remontrances sur le lit de justice pour le rétablissement de la Cour ». Rétablie en novembre 1774, la Cour des Aides s'était, en effet, irritée de ce qu'une ordonnance du même mois ait fixé son règlement intérieur. Certains articles de cette ordonnance lui semblaient inacceptables, notamment l'article 23 prévoyant qu'après des remontrances de la Cour des Aides, si le Roi persistait à vouloir faire enregistrer un texte, la Cour ne pourrait s'y opposer ; l'article 24, en vertu duquel après cet enregistrement par la Cour des Aides sur ordre exprès du Roi, celle-ci pourrait éventuellement présenter de nouvelles remontrances, lesquelles, cependant, ne pourraient suspendre l'exécution de la loi ; les articles 26 et 27, interdisant toutes suspensions ou démissions combinées ; l'article 28 décidant que les délits de ce genre seraient jugés par le Conseil du Roi. (Mémoires pour servir à l'histoire du droit public de la France..., *op. cit.*, pp. 618-627).

(3) Mémoires pour servir à l'histoire du droit public de la France..., *op. cit.*, p. 625.

Quelques semaines plus tard, sont présentées les remontrances que l'on appelle généralement les « monumentales » remontrances du 6 mai 1775 (1). Elles sont, en effet, les dernières des remontrances de la Cour des Aides et si Malesherbes fut, comme on l'a dit, le principal auteur de ces avertissements solennels renouvelés pendant vingt ans, on peut considérer ces ultimes remontrances comme une sorte de programme politique et administratif offert au nouveau Roi, comme le vœu suprême que la Cour des Aides aurait exprimé avant que le départ de son premier président ne marque le début de son silence définitif. Elle y reprend, dans le détail, les principaux thèmes de ses critiques antérieures. Elle se défend de vouloir se livrer à un « examen approfondi de tous les impôts », ce qui serait un « travail infini », mais elle a le souci de « rendre sensibles à Sa Majesté les causes générales et fondamentales de tous les abus ». Elle y flétrit tout d'abord la Ferme, et son armée de commis, qui ne cessent de vexer et d'opprimer les contribuables.

Puis elle élève le débat et dénonce le despotisme des administrateurs. On a ainsi « interdit la nation toute entière et on lui a donné des tuteurs ». C'est pour la Cour des Aides une nouvelle occasion de jeter l'anathème sur les intendants de province : « Les Cours des Aides et les tribunaux qui y ressortissent sont, par leur institution, juges de tous les impôts : mais la plus grande partie de ces affaires ont été évoquées, et sont renvoyées devant un seul commissaire du Conseil qui est l'intendant de chaque province, et par appel au Conseil de Finance, c'est-à-dire à un Conseil qui ne se tient réellement ni en présence de Votre Majesté, ni sous les yeux du Chef de la Justice, auquel n'assistent ni les Conseillers d'Etat, ni les Maîtres des Requêtes, et qui n'est composé que d'un Contrôleur général et d'un seul Intendant des Finances : où, par conséquent, l'Intendant des Finances est presque toujours le seul juge, car il est rare qu'un Contrôleur général ait le temps de s'occuper des affaires contentieuses » (2).

La Cour prend soin de « rendre justice, avec tout le public, aux magistrats qui occupent actuellement ces places », mais elle les pose comme de véritables despotes clandestins, en disant : « Pour les Intendants des Finances qui sont placés entre les intendants des provinces et les ministres, ce sont des puissances tout à fait inconnues de ceux qui sont éloignés de la capitale et du séjour à la Cour. On sait, en général, que ces magistrats existent, et qu'ils ont une grande autorité dans le Royaume ; cependant on ne voit point quels sont les genres d'affaires

(1) Ibidem, pp. 628-693.

(2) Mémoires pour servir à l'histoire du droit public de la France..., *op. cit.*, pp. 633-634.

pour lesquels il faut recourir à eux, parce que réellement il n'en est aucune qui dépende directement d'eux, et personne spécialement ne leur est subordonné et n'est tenu de reconnaître leurs ordres. C'est dans leur travail avec le Contrôleur général qu'ils font toute leur administration en lui faisant signer des lettres ou des arrêts du Conseil qu'on nomme arrêts de finance ; et le particulier qui croit avoir à se plaindre de ces décisions ne peut s'en prendre ni à l'Intendant des Finances, qui ne signe rien et ne peut être tenu de rien, puisque le ministre n'est pas obligé de suivre son avis et s'en écarte quelquefois, ni au Contrôleur général, qui dirait avec raison qu'il ne peut répondre de tout ce que lui font signer les six Intendants des Finances » (1).

Ce que la Cour des Aides propose, en conclusion, comme préalable nécessaire à une réforme générale de tous ces abus, c'est une « assemblée de toute la nation », c'est-à-dire la réunion des Etats généraux, ou tout au moins des Etats provinciaux.

Les remontrances du 10 avril et celles du 6 mai 1775 furent remises au Roi le 31 mai. Visant spécialement l'objet des remontrances du 10 avril, le Roi répondit par une fin de non-recevoir, car l'ordonnance de novembre 1774 ne contenait, « dans sa plus grande partie, que le renouvellement des anciens règlements », que le Roi entendait « remettre en vigueur ». Les remontrances du 6 mai, par contre, furent ainsi commentées par le Roi : « Sur les secondes remontrances, dans lesquelles vous traitez de tous les impôts et même de toutes les parties de l'administration, vous n'attendez pas que je vous fasse une réponse détaillée sur chaque article. Je m'occuperai successivement de faire les réformes nécessaires sur tous les objets qui en seront susceptibles ; mais ce ne sera pas l'ouvrage d'un moment, ce sera le travail de tout mon règne » (2).

Ces paroles rassurantes et vagues étaient destinées, sans doute, à préparer ce qui allait suivre : l'intervention du Garde des Sceaux (3) présent à l'entrevue. Celui-ci, en effet, s'adressant aux hauts magistrats de la Cour des Aides réunis chez le Roi, leur fit entendre que le moment était mal choisi pour dévoiler à la face du monde les abus existant en matière d'impôts. Et il ajoute : « ...votre intention, en faisant ces remontrances, n'a certainement pas été de les rendre publiques,

(1) Mémoires pour servir à l'histoire du droit public de la France..., *op. cit.*, pp. 657-658.

(2) Mémoires pour servir à l'histoire du droit public de la France..., *op. cit.*, pp. 694-696.

(3) Hué de Miromesnil.

mais seulement d'instruire la religion de Sa Majesté. Vous ne serez donc pas étonnés des mesures extraordinaires que le Roi a prises pour en empêcher la publication ». Le Roi, certes, « s'occupe de venir au secours du peuple... mais vous ne désirez pas qu'il reste, dans vos registres, un monument propre à perpétuer le souvenir des malheurs que le Roi voudrait faire oublier » (1).

C'est ainsi que la minute des remontrances du 6 mai 1775 fut enlevée des registres de la Cour des Aides, malgré les protestations de celle-ci (2). Or cette épreuve de force qui suivit les remontrances du 6 mai 1775 semble, au premier abord, incompréhensible, si l'on songe que lors de sa rentrée, à la fin de l'année 1774, la Cour des Aides — on l'a du moins prétendu — avait trouvé un allié dans le camp adverse en la personne de Turgot, le nouveau Contrôleur général des Finances, lequel était un ami du premier président Malesherbes.

Seule une étude attentive des remontrances de la Cour permettra de résoudre cette apparente contradiction.

(1) Mémoires pour servir à l'histoire du droit public de la France..., *op. cit.*, pp. 694-696.

(2) Il était en réalité trop tard pour étouffer ces remontrances : leur objet était déjà connu du public, de même que les raisons de l'intervention du Garde des Sceaux. Un contemporain écrit, en effet, le 1^{er} juin 1775 : « Les remontrances de la Cour des Aides, dont on a parlé, portent sur deux objets principaux. Le plus essentiel était établi sur une multitude de plaintes et de mémoires venus de toutes parts à cette compagnie, relativement aux abus qui s'étaient multipliés jusqu'à l'infini dans la perception des impôts pendant son absence. M. de Malesherbes, le principal auteur de cet écrit, avait touché ce point avec la plus grande vigueur et dans le plus grand détail, remontant jusqu'aux impôts même, dont il démontrait l'énormité intolérable. Ces remontrances ont été portées au Roi ; il y a du temps. S. M. avait répondu, suivant l'usage, qu'elle les ferait examiner dans son Conseil. Elles le méritaient d'autant plus qu'elles sont extrêmement longues, contenant pour six heures de lecture. Elles ont paru si vives et si pittoresques qu'on a représenté dans le Conseil le danger de les laisser pénétrer dans le public en un temps de trouble et de fermentation. En conséquence, S. M. a mandé dimanche le premier président et deux présidents de cette compagnie pour se trouver à Versailles le mardi avec leurs registres ». (BACHAUMONT, Mémoires secrets..., *op. cit.*, t. VIII, pp. 57-58).

SECTION II

LA CRITIQUE DES REMONTRANCES DE LA COUR DES AIDES

Pendant les vingt années où elle fit entendre solennellement sa voix, la Cour des Aides a pratiqué, dans certains domaines précis, une constante politique d'opposition à l'égard du pouvoir royal. Il n'entre pas dans notre propos de déterminer la valeur juridique et politique de ses remontrances, encore que, dans un gouvernement monarchique, les prétentions des Cours souveraines, dont le seul pouvoir vient du Roi, apparaissent comme inadmissibles dès lors que ces Cours s'opposent à leur déléguant. En revanche, il est pour nous primordial de découvrir dans quelle mesure les remontrances de la Cour des Aides ont pu avoir une influence sur la politique de Turgot et, partant, sur la création ultérieure du Comité contentieux des Finances, ce qui serait impossible si l'on ne tentait pas d'abord de déterminer leur valeur objective.

I. - La valeur objective des Remontrances de la Cour des Aides.

A examiner l'ensemble des remontrances qui furent adressées au Roi entre 1756 et 1775, on constate que les critiques de la Cour des Aides s'exercent sur un certain nombre de points, dont la synthèse a été présentée par elle dans ses remontrances du 6 mai 1775. Du point de vue qui nous intéresse ici, quels furent donc ses chevaux de bataille essentiels pendant ces vingt premières années de la seconde moitié du XVIII^e siècle ?

Compétente dans certains domaines du contentieux fiscal et chargée comme telle d'enregistrer toute législation royale en matière d'impôts, la Cour des Aides ne pouvait rester insensible à l'augmentation régulière des impositions tout au long du XVIII^e siècle (1). Elle pense d'ailleurs qu'il n'est pas seulement nécessaire de mettre l'accent sur les malheurs du contribuable en ce qu'il plie sous le poids de l'impôt, mais aussi en ce qu'il est livré à l'arbitraire des compagnies financières et des agents royaux : elle stigmatise la Ferme générale et ses procédés déloyaux (2), elle jette l'anathème sur les intendants de province, de façon aussi virulente

(1) Voir p. 65, note 2.

(2) Voir pp. 67-68.

que persistante (1). Toute juridiction spéciale, enfin, s'attire une opposition irréductible de la part de la Cour des Aides, en particulier les commissions créées pour punir la contrebande et où elle n'a point part (2). Ce qui l'irrite le plus, c'est cette autorité supérieure à la sienne qui réduit à néant ses arrêts : le Conseil du Roi. Elle éprouve d'autant plus de rancœur qu'elle pense être systématiquement brimée par une puissance occulte : selon elle, en effet, le Conseil du Roi, en matière de litiges financiers, n'est qu'une façade, dissimulant la toute-puissance des Intendants des Finances, personnages insaisissables, puisqu'agissant sous l'autorité lointaine du Contrôleur général.

Quelle part de vérité recèlent toutes ces critiques, répétées pendant vingt ans ? L'objectivité historique force à reconnaître que la Cour des Aides a toujours tenté de sauvegarder ses intérêts de classe, alors qu'elle ne ménage jamais ses adversaires, dont elle s'emploie même à stigmatiser les abus. Se solidarisant avec les autres Cours supérieures, chaque fois qu'une atteinte leur est portée, elle agit, certes, dans un but apparemment louable, mais il est difficile de ne pas voir dans l'ensemble de ses revendications un esprit partisan plus ou moins voilé. Si la Cour des Aides défend formellement le contribuable misérable contre de prétendues entreprises de la Ferme, elle s'élève avec non moins d'acharnement contre la suppression des privilèges fiscaux, ce qui pourtant aurait été la meilleure manière de secourir les plus pauvres des taillables. Lorsqu'elle se fait l'apôtre de la défense du particulier opprimé par le fisc, on constate qu'elle le fait le plus souvent avec le désir secret — jamais exaucé d'ailleurs — d'accroître sa compétence. Elle n'hésite pas, en effet, à intervenir dans des matières qui ne sont nullement de son ressort (capitation, dixième, vingtième) et ce à son vif dépit. Ses rivaux en ce domaine sont les intendants des généralités, auxquels sont confiés la répartition et le contentieux des impôts nouveaux, et la Cour des Aides ne peut s'empêcher de laisser éclater sa haine à leur égard. De même, dénonçant les excès des juridictions répressives de la contrebande, elle entend manifestement se tailler en ce domaine une part prépondérante. Elle y réussit d'ailleurs dans une assez large mesure.

Mais la Cour ne se contente pas de défendre les privilèges de ses membres et de revendiquer des compétences nouvelles : elle s'attaque au pouvoir royal sous toutes ses formes, aussi bien ses représentants

(1) Remontrances des 14 septembre 1756, 23 juin 1761, 6 juin 1763, 9 juillet 1768 et itératives remontrances du 2 septembre 1768, remontrances des 10 avril et 6 mai 1775.

(2) Voir p. 67.

directs — les intendants de province - que le ministériat - Contrôleur général, Intendants des Finances - et surtout le Conseil, son rival-né, comme il est celui de toutes les Cours souveraines. La Cour des Aides s'en prend à toute juridiction qui est une émanation du Conseil ; mais ce qu'elle ne peut admettre, surtout, c'est que le Conseil du Roi soit l'instance suprême du Royaume, puisqu'il évoque un certain nombre de litiges qui sont de la compétence de la Cour des Aides, et casse un plus grand nombre encore de ses arrêts. Son acrimonie devient de la rage après l'humiliant échec de l'affaire Monnerat ; elle se trahit lorsqu'elle proclame : « C'est au tribunal du ministre de vos Finances seul que nos arrêts sont cassés et c'est par lui seul que les évocations sont faites et jugées » (1). Si l'on persiste à bafouer ainsi l'autorité de la Cour des Aides, il vaudrait infiniment mieux la supprimer et « apprendre aux peuples, par une loi expresse, qu'ils n'ont plus d'autre juge en matière d'impositions qu'un Intendant de vos Finances » (2). Juridiction administrative, la Cour des Aides entend donc, en ce domaine, trancher en dernier ressort. Tout ceci sous le couvert d'une mission sacrée : défendre la liberté individuelle contre l'arbitraire royal. Elle a avec elle, sur ce point précis, l'opinion publique. Ainsi s'explique, en effet, la réaction de Monnerat, s'adressant à la Cour des Aides et non au Conseil du Roi. Mal lui en prit d'ailleurs : il s'était, en l'occurrence, trompé de porte.

Mais ce devoir que la Cour des Aides s'enorgueillit d'accomplir n'est-il pas réel, et ne dénonce-t-elle pas des abus véritables dans le règlement du contentieux fiscal porté au Conseil ? Si l'on essaie d'éliminer de l'ensemble des remontrances toute trace d'esprit partisan, on ne peut manquer d'observer que ces critiques sont trop répétées pour n'être pas faites à juste titre.

Amorcées sous une forme voilée dans les remontrances du 23 juin 1761, les critiques de la Cour des Aides contre la procédure du Conseil éclatent dans celles du 17 août 1770, sur les cassations. Elles sont réitérées et développées dans celles des 10 avril et 6 mai 1775. La Cour des Aides, dans toutes ses remontrances, affirme avec de plus en plus de force que les arrêts du Conseil ne sont qu'une fiction, les décisions émanant, en fait, du Contrôleur général qui s'en décharge le plus souvent sur un Intendant des Finances.

Au lieu d'être jugés, comme chacun croît, par les magistrats du Conseil du Roi, les particuliers le sont par le ministre ou par ses subor-

(1) Remontrances du 17 août 1770. Mémoires pour servir à l'histoire du droit public de la France..., *op. cit.*, p. 526.

(2) Ibidem, p. 529.

donnés, donc par l'administration elle-même. Or, dès 1761, s'irritant déjà contre les cassations, la Cour des Aides proclamait : « Le motif qui a fait établir cette forme de cassation, plus irrégulière encore que toutes les autres, est sans doute qu'on a prétendu que la décision de ces questions appartenait à l'administration. Mais c'est encore un prétexte frivole et aisé à détruire ; puisque les arrêts des Cours ne peuvent, suivant les maximes mêmes du Conseil de Votre Majesté, être attaqués que quand ils sont contraires aux ordonnances et que la contravention à l'ordonnance est précisément un moyen de droit qui rend l'affaire contentieuse. Il peut être d'administration d'examiner quelle loi il est avantageux de faire en matière de finance ; mais il ne peut jamais appartenir à l'administration d'interpréter la loi déjà faite, ni de juger le particulier qui prétend s'y être conformé » (1).

Or, si le pouvoir royal a toujours refusé, en principe, aux tribunaux ordinaires, aux Cours souveraines, aux officiers, la connaissance des litiges financiers où l'Etat était intéressé, et si, d'autre part, il était bien exact que la plupart de ces litiges étaient, au stade du Conseil, tranchés en réalité par le Contrôleur général ou ses adjoints, donc par le ministre, il apparaît qu'en créant le Comité contentieux des Finances en 1777, on a voulu tenter d'organiser pour ces litiges une instance distincte de l'administration.

C'est le cœur même de la naissance du contentieux administratif. Sous ce rapport, si cette détermination fut prise sous l'influence des remontrances répétées de la Cour des Aides, et c'est très vraisemblable, cette concession à l'opinion publique se double d'un désir de maintenir le gouvernement par Conseil, à côté de l'emprise croissante du ministériat, emprise que l'on entendait ainsi, officiellement du moins, exclure de la fonction juridictionnelle.

Mais, dans l'immédiat, en mai 1775, les dernières remontrances de la Cour des Aides, attaquant violemment tout le système administratif du Royaume et allant jusqu'à réclamer des Etats généraux, risquaient de susciter une dangereuse opposition, et l'on comprend que l'on en ait empêché la publication. Quelle position pouvait dès lors prendre dans le conflit le nouveau Contrôleur général, Turgot, qui s'était particulièrement soucié, on l'a vu, du règlement du contentieux financier, mais était uni par des liens d'amitié au premier président Malesherbes ?

(1) Remontrances du 23 juin 1761. Mémoires pour servir à l'histoire du droit public de la France..., *op. cit.*, pp. 156-157.

II. - La résonance des Remontrances de la Cour des Aides sur la politique de Turgot.

Ainsi qu'un historien l'a déjà fait observer (1), on ne connaît malheureusement pas l'opinion de Turgot sur les grandes remontrances de la Cour des Aides.

Pour cette recherche, on ne dispose que du témoignage d'un contemporain, qui écrivit le 26 mai 1775 : « On parle beaucoup de remontrances de la Cour des Aides concertées entre M. Turgot et M. de Malesherbes, et dont l'objet est de donner ouverture aux projets du premier relativement à la finance et à son amélioration, mais surtout à la réforme des abus » (2).

On s'est fondé sur ce témoignage pour affirmer que les remontrances de la Cour des Aides ont entièrement servi les projets de réforme de Turgot. Ce serait uniquement l'hostilité des ministres, mal combattue par Maurepas, qui aurait fait étouffer l'effet des remontrances du 6 mai 1775 (3).

Une quinzaine d'années plus tard, un autre historien émit une opinion inverse : Turgot aurait considéré les remontrances de la Cour des Aides comme un grand danger pour le régime. Il aurait lui-même provoqué l'intrigue qui aboutit à la suppression de la minute des remontrances des registres de la Cour (4).

Dans une étude plus sérieuse, parue au début du siècle (5), on s'est efforcé de rétablir la vérité. Pour y parvenir, on a confronté les principaux thèmes des remontrances de la Cour des Aides avec les idées générales professées par Turgot.

Celui-ci, hostile aux impôts indirects dès son intendance en Limousin, était, certes, d'accord avec son ami Malesherbes pour dénoncer le poids de l'impôt, la complication des tarifs, les abus dans la perception, et aussi pour critiquer le système de la corvée. Mais là dut vraisemblablement se

(1) M. MARION, Turgot et les grandes remontrances de la Cour des Aides (1775) dans *Vierteljahrschrift für social-und Wirtschafts-Geschichte*, Leipzig, 1903, t. I, p. 305.

(2) BACHAUMONT, *Mémoires secrets...*, *op. cit.*, t. VIII, p. 47.

(3) « Au plus fort de la guerre des farines, Turgot reçut l'appui, public aussi, d'une puissance qui, dans l'opinion, n'égalait pas celle de Voltaire, mais qui avait dans le gouvernement la plus haute valeur : il vit ses projets de réformes solennellement approuvés et secondés par la Cour des Aides. Le 6 mai, Malesherbes, premier président de ce tribunal, présentait au Roi d'admirables remontrances sur l'administration financière et l'organisation des impôts. Secrètement d'accord avec son ami, il venait dénoncer des abus que celui-ci ne cessait de combattre et qu'il avait entrepris de réformer ». (FONCIN, *Essai sur le ministère de Turgot*, *op. cit.*, p. 221).

(4) GOMEL, *Les causes financières de la Révolution française*, *op. cit.*, t. I, *Les ministères de Turgot et de Necker*, p. 473.

(5) MARION, Turgot et les grandes Remontrances de la Cour des Aides, *article cité*, pp. 303-313.

limiter l'entente entre les deux hommes. La Cour des Aides, en effet, lorsqu'elle s'attaque aux impôts directs, revendique surtout le contrôle de la perception et le règlement du contentieux. Elle s'acharne, en conséquence, sur ses rivaux : les intendants de province et aussi sur les Intendants des Finances, qui auraient supplanté le Conseil dans sa fonction juridictionnelle. Mais elle se garde bien — et pour cause — de réclamer la suppression des abus véritables viciant ces impôts, les privilèges, car ses membres appartenaient précisément aux classes privilégiées. Or, sur ce point, Turgot n'aurait absolument pas été d'accord avec elle ; il aurait même, alors qu'il était intendant en province, marqué son désir d'établir un impôt territorial, atteignant tous les habitants du Royaume (1).

Mais c'est encore au point de vue politique que l'opposition entre Malesherbes et Turgot aurait été la plus profonde. Malesherbes, en effet, pour clore sa péroraison du 6 mai 1775, souhaite la réunion des Etats généraux, ou au moins la tenue d'Etats provinciaux. Or, le « despotisme éclairé » prôné par le nouveau Contrôleur général n'était nullement compatible avec un tel projet. Turgot, au contraire, aurait voulu créer, auprès de l'administration, de simples assemblées consultatives (2).

Il semble donc que les divergences entre les deux amis aient été nombreuses et graves et que Turgot, qu'il soit ou non intervenu personnellement, ait dû redouter la publication des dernières remontrances de la Cour des Aides. Mais qu'en était-il dans le domaine précis qui nous intéresse ici, à savoir le règlement du contentieux fiscal au stade du Conseil du Roi ?

La Cour des Aides prétend que le particulier est fatalement brimé lorsqu'il plaide au Conseil : il se croit jugé par des magistrats, alors qu'il l'est en fait par le ministre ou l'un de ses collaborateurs spécialisés. Or, ceci présente pour lui un très grand danger, non seulement parce qu'en pratique on aperçoit la possibilité d'accords secrets entre Intendants des Finances et Fermiers généraux (3), mais aussi parce que la solution

(1) MARION, Turgot et les grandes Remontrances..., *article cité*.

(2) Ibidem, p. 312.

(3) Voir p. 70. Ce n'est toutefois qu'une possibilité théorique. On a parlé d'« étroites liaisons » unissant Intendants des Finances et Fermiers généraux (J. EGRET, *article cité*, p. 111, note 3), lequel cite DELAHANTE, Une famille de finance au XVIII^e siècle, pp. 289-306. En réalité, Delahante, petit-fils de Fermier général, fait simplement état dans son ouvrage de relations amicales entre son grand-père, et MM. de Montaran, Intendant du Commerce, et Trudaine, Intendant des Finances, auxquels Delahante vint rendre visite sur leurs terres. Delahante, en effet, était l'ami d'un Fermier général nommé Desfourniels, lequel était gravement malade et aurait souhaité que son ami lui succède. C'est pourquoi Delahante se rendit chez Trudaine, qu'il connaissait, lequel Trudaine promit d'en parler au Contrôleur général, à l'époque Bertin. L'affaire fut conclue, contre versement d'un pot-de-vin au Contrôleur général, quelques heures avant la mort de Desfourniels. Delahante publie, en pièces justificatives, des lettres adressées à son grand-père par Trudaine à propos de cette affaire. Il ne s'agit donc pas, on le voit, de collusions entre Intendants des Finances et Fermiers généraux relativement au règlement d'affaires administratives.

finale ainsi élaborée présente les inconvénients de toute décision prise par un seul. On ne peut, en effet, manquer d'observer qu'à travers l'anathème jeté aux Intendants des Finances, qu'elle déteste aussi bien pour leur puissance actuelle que pour leur passé d'intendants de province, la Cour des Aides critique au fond le juge unique, le « tribunal d'un seul homme », c'est-à-dire l'Intendant des Finances qui décide seul, puisque le Contrôleur général entérine la plupart du temps son projet : cela revient à chaque ligne, dans les remontrances du 17 août 1770 (1).

Or, il semble qu'en ce domaine les doléances formulées par le premier président de la Cour des Aides aient rejoint les préoccupations du Contrôleur général Turgot. Ce dernier amorce une importante réforme du contentieux financier porté au Conseil lorsqu'il soumet à des règles de procédure le délibéré des Intendants des Finances et il apparaît que les deux hommes ont pu avoir sur ce point des vues communes : que Turgot, en dehors de Malesherbes ait senti de lui-même la nécessité de transformer les assemblées des Intendants des Finances en séances d'un organisme consultatif, ou que, sous l'influence de son ami, il ait voulu ainsi limiter au maximum la puissance du ministériat pour donner satisfaction à l'opinion publique, dont la Cour des Aides avait traduit le sentiment (2).

Il est difficile en tout cas de ne pas voir dans les termes de l'édit de juin 1777 le désir d'endiguer un inquiétant mouvement hostile au Contrôle général.

(1) Mémoires pour servir à l'histoire du droit public de la France..., *op. cit.*, pp. 525-531.

(2) Il semble d'ailleurs que, dans ce domaine, Turgot ait voulu, d'une manière générale, poser certains freins à l'arbitraire ministériel. Un contemporain rapporte, en effet, à la date du 22 mai 1775 : « Les projets de M. Turgot sont absolument remis dans le porte-feuille, pour ce qui concerne la finance et les autres parties de l'administration qui ne sont pas relatives aux bleds. L'examen en est renvoyé au voyage de Fontainebleau, pendant lequel on ne s'occupera que de cet objet. Quoiqu'on ne sache pas le fond de tous ces projets, il en transpire toujours quelque chose. Il passe pour constant, par exemple, qu'un d'eux, servant de base aux autres, roule sur la nécessité d'établir dans le département de chaque ministre un conseil permanent, qui puisse suivre les divers plans arrêtés, changeant autrement avec chaque ministre, et suppléer d'ailleurs à l'impéritie de ceux qui ne seraient pas au fait des parties confiées à leurs soins ». (BACHAUMONT, Mémoires secrets..., *op. cit.*, t. VIII, pp. 41-42).

dar

CHAPITRE IV

LA CREATION OFFICIELLE DU COMITE CONTENTIEUX DES FINANCES

La création du Comité contentieux des Finances, en juin 1777, est attribuée officiellement à Necker, nommé, le 27 juin, Directeur général des Finances, puisque, étranger et protestant, il ne pouvait porter le titre de Contrôleur général. En fait, l'édit de juin fut sans doute préparé quelque temps auparavant, au cours du ministère commun de Taboureaux des Réaux et de Necker (21 octobre 1776 - 26 juin 1777), le premier étant Contrôleur général en titre, le second Directeur du Trésor royal, de telle sorte que l'historien vient à s'interroger si ce dualisme dans la direction de l'administration financière n'est pas à l'origine de l'innovation de 1777. Pourquoi donc ce dualisme dans l'exercice du Contrôle général ?

Le Contrôleur général Clugny était mort le 18 octobre 1776 (1). Il avait éveillé une grande défiance dans le monde financier en renou-

(1) Jean-Etienne-Bernard de Clugny, baron de Nuis (1729-1776), ancien intendant à Saint-Domingue, à Perpignan, à Bordeaux. Il était ivrogne et débauché et arriva au Contrôle général, en mai 1776, avec une réputation détestable. Il était tout disposé à appliquer la politique de réaction souhaitée par les Parlements après le départ de Turgot. Il écarta, dès son arrivée au ministère, Dupont de Nemours et les économistes amis de son prédécesseur. Il mit à néant l'œuvre de Turgot : le 11 août, il rétablit la corvée ; le 19, six corps de marchands et certaines communautés d'arts et métiers.

Clugny est surtout connu pour avoir créé la Loterie royale, voulant ainsi procurer des ressources à l'Etat au moment de la guerre d'Amérique. (BONNASSIEUX, Conseil de Commerce et Bureau du Commerce, 1701-1791, appendice, XLIII-XLIV, et MARION, Histoire financière de la France depuis 1715, t. I, pp. 290-291).

velant les baux de finances et les effets royaux avaient rapidement baissé. Maurepas, Chef du Conseil royal des Finances (1), aurait déjà songé à cette époque à donner un adjoint au dangereux Clugny et à opérer une scission au sein du Contrôle général. Pendant la dernière attaque de goutte de Clugny, il aurait dit, s'adressant à Augeard, le 10 octobre 1776 : « Je change l'ordre des choses par rapport à vous. Que Clugny crève ou non, je partage le Contrôle général en deux : je vous donne le Trésor royal et la partie contentieuse à Taboureau. Si je connaissais dans le Conseil un être plus intègre, je le choisirais pour être à côté de vous » (2). Mais le témoin est suspect (3) et ces intentions prêtées à Maurepas doivent être accueillies avec réserves. De manière plus certaine, ce projet de partage du Contrôle général eut l'occasion d'être bientôt réalisé. A la mort de Clugny, Maurepas songea à appeler le banquier genevois Necker au Contrôle général. Mais Necker était protestant et sa religion, jointe à sa qualité d'étranger, constituait un obstacle très sérieux à sa nomination. Le « Mentor » pensa tourner la difficulté en réalisant une scission dans les fonctions de Contrôleur général, « la partie administrative, la comptabilité, le

(1) Jean-Frédéric Phelipeaux, comte de Maurepas (1701-1781), était le petit-fils du Contrôleur général Louis Phelipeaux de Pontchartrain, qui était devenu Chancelier en 1699. Maurepas n'a pas quinze ans lorsqu'il succède à son père au poste de Secrétaire d'Etat à la Maison du Roi, en 1715. En 1723, il se verra confier, en outre, le département de la Marine. Il était secrétaire des Ordres du Roi l'année suivante, honoraire de l'Académie des Sciences en 1725, Directeur général des Haras en 1733, grand trésorier des Ordres du Roi en 1736. A la mort du maréchal d'Estrées, en janvier 1738, il devient ministre d'Etat. Accusé d'avoir répandu une chanson contre M^{me} de Pompadour, ou de n'en avoir pas fait poursuivre les auteurs, il tomba en disgrâce en avril 1749 et reçut l'ordre de se retirer dans sa terre de Bourges. En novembre 1756, il obtint la permission de résider où bon lui semblerait, sans pouvoir toutefois paraître à la Cour. Le 20 mai 1774, Louis XVI le rappella comme ministre d'Etat. Il avait 73 ans. Il fut pourvu, le 14 mai 1776, de la place de Chef du Conseil royal des Finances, vacante depuis six ans. Louis XVI l'appelait son « Mentor » (LUÇAY, *Les Secrétaires d'Etat*, pp. 103, 181, 259, 287-288, 309-312, 607, 629-630, 634-636). D'ARGENSON le dépeint ainsi : « Un petit maître français brillant et spirituel, installé dans les ministères à seize ans, doyen du Conseil à trente-cinq ans, décidé et toujours fautif, parlant beaucoup, écoutant peu, traitant sérieusement les bagatelles et légèrement les grands objets, voilà quel est M. de Maurepas ». (*Mémoires*, III, 347, rapporté par LUÇAY, *op. cit.*, p. 287, note 1).

(2) AUGEARD, *Mémoires secrets* (1731-1805) relatifs à la reine Marie-Antoinette, p. 94.

(3) Jacques-Mathieu Augeard (1731-1805) fut Fermier général et secrétaire des commandements de Marie-Antoinette. Il aurait été compromis dans l'affaire du Collier. Il fut accusé, au cours de la Révolution, d'avoir voulu faire évader Louis XVI pour le conduire à Metz. Il fut acquitté par le Châtelet en 1790. Il s'enfuit à Bruxelles, où il publia le manifeste des princes français contre la Constitution. AUGEARD est l'auteur de libelles contre Maupeou, Turgot, Necker, Calonne et bien d'autres personnages qu'il haïssait.

contrôle des dépenses, toute la partie technique enfin seraient confiés à un spécialiste éprouvé » — Taboureau des Réaux — « tandis que le Trésor royal, la direction supérieure des finances, la partie du service qui confine à la politique recevraient l'impulsion d'un homme de plus large envergure » — Necker — « ainsi la barre du navire en détresse serait mise en des mains plus fortes » (1). On ajoute que ce projet aurait été inspiré à Maurepas par un certain Vaines, premier commis au Contrôle général et ami de Turgot. Quoiqu'il en soit, Necker mis au courant de ses intentions par Maurepas, n'y aurait fait aucune objection. Qu'en pensait en revanche son futur partenaire ?

Louis-Gabriel Taboureau des Réaux (1718-1782), dont le grand-père avait acheté une charge de Secrétaire du Roi en 1712, était le fils d'un grand maître des eaux et forêts du Lyonnais. Il devint en 1737, substitut du procureur général près le Parlement de Paris, conseiller au même Parlement en 1740, Maître des Requêtes en 1757, président au Grand Conseil et conseiller honoraire au Parlement de Paris l'année suivante. Il fut intendant à Valenciennes de 1764 à 1775, date à laquelle il devint Conseiller d'Etat et ordinaire au Conseil royal (2). Ce passé administratif plaidait, certes, en faveur de Taboureau des Réaux et il était certainement ce « spécialiste éprouvé » du contentieux financier dont on a parlé. Mais il n'avait pas une personnalité de tout premier plan et craignit peut-être d'être facilement dominé par Necker. Il refusa longtemps d'accepter le poste qu'on lui offrait, prétextant de sa santé fragile. Il finit par accepter, mais, a-t-on noté, « à titre provisoire, se réservant de s'en aller si ce duumvirat ne donnait pas les bons résultats attendus, en quoi il faisait preuve de sagesse et de prévoyance » (3).

Le 21 octobre 1776, les deux titulaires du Contrôle général entrent en fonction, et l'Almanach royal de 1777 donne leur titre exact et leurs départements respectifs : officiellement, Taboureau des Réaux est Contrôleur général en titre et est cité en premier par l'Almanach royal ; il réside à l'Hôtel du Contrôle général, rue Neuve des Petits-Champs. Il a toutes les attributions administratives du Contrôle. Necker, lui, est Directeur du Trésor royal, « sous les ordres directs de Sa Majesté » (4). Il était facile de prévoir qu'aux côtés de Necker, homme d'affaires arrivant au ministère avec des vues politiques précises, Taboureau des Réaux, fonctionnaire timoré et consciencieux, ferait pâle figure. Les

(1) SÉGUR, *op. cit.*, t. II, pp. 20-21.

(2) LA CHESNAYE DES BOIS, Dictionnaire de la Noblesse, t. XVIII, pp. 726-727 ; BONNASSIEUX, *op. cit.*, appendice LX ; ARDASCHEFF, les Intendants de province sous Louis XVI, pp. 48-49.

(3) SÉGUR, *op. cit.*, t. II, pp. 22-23.

(4) Pièce justific. IX, p. 286.

contemporains avaient prévu qu'une association aussi peu équilibrée ne durerait pas longtemps et le comte de Lauraguais en accueille ainsi la nouvelle : « Je vous remercie de l'avis que vous me donnez du mariage de M. Taboureau avec M. Necker. Je connais ce dernier pour mauvais coucheur et je crois qu'ils ne tarderont pas à faire lit à part » (1). Condorcet, quant à lui, avait écrit en ces termes à son ami Turgot, le 22 octobre 1776 : « Nous apprenons dans l'instant la nomination de MM. Taboureau et Necker. Cela est plus qu'incroyable. M. de Maurepas exerce notre foi et le gouvernement sera aussi mystérieux que la théologie. Ce ministère-ci est une véritable Trinité. La finance sera gouvernée comme le monde. Le Chef du Conseil a tout l'air du Père éternel... M. Taboureau représente l'enfant Jésus ou l'Agneau, dont il aura la mansuétude. Pour Necker, c'est assurément le Saint-Esprit et il faut lire les Actes des Apôtres pour avoir une idée du fracas qui accompagnera sa venue » (2).

Ces augures ne s'étaient pas trompés : l'opposition ne cessa de croître entre les deux titulaires du Contrôle général. Un historien écrivit, sans malheureusement donner ses sources, ni préciser sa pensée : « Dans les conférences, Taboureau attaquait assez bien les projets de Necker ; mais il était inhabile à lui en substituer d'autres et Necker reprenait l'avantage » (3). Un chroniqueur signale que le premier commis Vaines, lequel, pensant qu'il en aurait sa part, avait conseillé à Maurepas la division du Contrôle général, ne voulut pas travailler sous les ordres de Necker et demanda sa retraite (4). Condorcet l'avait d'ailleurs prévu (5). On note encore qu'à ces conflits d'ordre professionnel s'ajoutèrent les rancœurs de la famille Taboureau, qui estima que le Contrôleur général en titre n'était qu'un prête-nom et le fit savoir. On ajoute que Madame Taboureau aurait conçu quelque aigreur de la supériorité mondaine du salon de Madame Necker (6).

Quoi qu'il en soit, l'association imaginée par Vaines et Maurepas était vouée à l'échec, à plus ou moins brève échéance. Le projet de suppression des Intendants des Finances mit le feu aux poudres. Les motifs de la réforme, on l'a vu, ont été diversement appréciés par les historiens, mais il s'accordent à penser que ce fut elle qui creusa entre Necker et Taboureau un fossé impossible à combler (7). Les deux

(1) SÉGUR, *op. cit.*, t. II, p. 49.

(2) Correspondance inédite de Condorcet et de Turgot, 1770-1779, p. 291.

(3) DROZ, Histoire du règne de Louis XVI, t. I, pp. 221-222.

(4) SÉGUR, *op. cit.*, t. II, pp. 39-40.

(5) Lettre à Turgot, 22 octobre 1776, *op. cit.*

(6) SÉGUR, *op. cit.*, t. II, p. 49.

(7) DROZ, *op. cit.*, t. I, pp. 221-22 ; SÉGUR, *op. cit.*, II, pp. 49-50.

hommes donnèrent en même temps leur démission (26 juin 1777). Celle de Taboureau sera seule acceptée et le lendemain, Necker prend le titre de « Directeur général des Finances ». Il est en fait Contrôleur général.

Même si le Comité contentieux des Finances, organisé par l'édit de juin 1777, avait été une création originale du « duumvirat » Necker-Taboureau, à qui en attribuer la paternité précise ? Taboureau des Réaux, de par son passé, était certainement beaucoup plus qualifié que le banquier Necker en matière administrative et contentieuse, et il est permis d'avoir quelque doute sur le rôle que Necker s'attribue complaisamment dans son Compte-Rendu des Finances de 1781 (1). Cependant, rien n'autorise à penser que Taboureau des Réaux ait eu l'idée de créer un Comité contentieux des Finances auprès du Conseil du Roi. Les historiens admettent que Taboureau fut dominé par Necker lors de son bref passage au Contrôle général. Ce fait, corroboré par le Compte-Rendu de 1781, contribua à faire de Necker l'instigateur du Comité contentieux.

On peut le considérer comme tel, officiellement, puisque l'édit de juin 1777 fut rendu sous son ministère. Mais le témoignage d'un contemporain anonyme (2) et surtout la portée et la signification de cette création institutionnelle sont de nature à faire douter qu'il faille lui en attribuer l'invention, l'analyse détaillée de l'édit permettant d'en rattacher la substance à ces pratiques des Intendants des Finances que l'on a précédemment relevées.

(1) « Une des premières dispositions que j'ai proposées à votre Majesté est devenue un véritable bienfait envers vos sujets ; c'est l'institution d'un Comité de magistrats pour examiner cette multitude d'affaires contentieuses qui étaient ci-devant soumises à la seule décision d'un Contrôleur général... ». (NECKER, *Compte-rendu des Finances de 1781*, dans *Œuvres*, *op. cit.*, pp. 58-60).

(2) Voir pp. 93-94.

SECTION I

ANALYSE DE L'EDIT

Depuis vingt ans, la Cour des Aides de Paris n'avait cessé, avec une force croissante, d'attirer l'attention sur une puissance qu'elle considérait comme redoutable : le Contrôle général des Finances. Sachant fort bien que le ministre était accablé de besogne, elle villipendait ceux qui jouissaient bien souvent en fait du véritable pouvoir de décision, ses collaborateurs immédiats, les Intendants des Finances. En 1775, elle s'était déchaînée et sa hargne avait reconstruit l'accueil que l'on sait (1). Pourtant, ces critiques n'avaient pas été sans éveiller un certain écho dans l'opinion, d'autant plus que depuis l'avènement de Louis XVI, en 1774, le Contrôle général avait changé de titulaire plus fréquemment que de coutume, puisque Turgot, Clugny, Taboureau et Necker s'étaient, en l'espace de trois années, succédés à ce poste.

En tout cas, le désir d'apaiser les esprits se marque dès les premiers mots du préambule de l'édit : « Les changements successifs arrivés depuis notre règne dans l'exercice des fonctions du Contrôleur général de nos finances, nous ayant engagé à examiner ce qui pouvait convenir le mieux à cette administration, nous avons résolu de lui donner à quelques égards une forme différente » (2).

Ce renouveau que l'on veut apporter au Contrôle général va l'être pour deux raisons, clairement exposées dans l'édit : d'une part, le désir de « laisser à l'administration de nos finances la liberté dont elle peut avoir besoin dans le choix des moyens destinés à la seconder », et d'autre part, le souci, dans l'intérêt de « la justice que nous devons à tous nos sujets, de chercher à prévenir les inconvénients inséparables du trop grand nombre de décisions abandonnées jusqu'à présent au ministre de nos Finances... ». Les deux intérêts en présence — celui de l'administration et celui des particuliers — sont donc parfaitement distingués. Dans l'intérêt de l'administration et pour assouplir les rouages du Contrôle général, les six offices d'Intendants des Finances sont supprimés. Il serait ici superflu de revenir plus longuement sur les causes et les conséquences de cette importante réforme dans l'ordre administratif par

(1) Voir pp. 73 - 74.

(2) Pièce justif. I, p. 263.

ailleurs envisagée (1). En revanche, il paraît bon de s'attarder davantage sur les mesures prises pour sauvegarder les intérêts des contribuables.

Considérant en effet l'administration de ses finances, le Roi estime qu'il est de sa « sagesse d'établir un comité, sous les yeux duquel passeraient les affaires contentieuses qui y sont relatives ». Ce comité, l'édit ne lui donne pas de nom. L'organisme, cependant, dut assez vite recevoir un qualificatif plus précis, car dès 1778, l'Almanach royal donne sa composition dans une rubrique intitulée « Détail de l'administration des Finances » et sous le titre « Comité pour les affaires contentieuses » (2). C'est le nom sous lequel il sera toujours officiellement connu, puisqu'aussi bien l'expression est employée par Necker, dans son Compte-Rendu des Finances de 1781, par le second règlement du 5 juin 1787, par celui du 27 octobre suivant, par le règlement du 9 août 1789. La seule indication positive que donne l'édit de juin 1777 sur le nouvel organisme est relative à sa composition : « Ce comité sera composé de trois personnes que nous choisirons de préférence dans notre Conseil ». Si cette préférence donnée à des Conseillers d'Etat pour la composition du Comité doit prévaloir dans la pratique, le nouvel organisme aura donc une structure juridictionnelle. En revanche, l'édit est muet sur sa procédure, très discret sur sa compétence puisqu'il indique simplement qu'il examinera les « affaires contentieuses » relatives à « l'administration des Finances ». Quelle est, en outre, la nature juridique de sa fonction ? A-t-il le pouvoir de décision ou n'est-il qu'un organisme consultatif ? Sur ce point encore, l'édit de juin 1777 est apparemment silencieux. Mais il est rédigé en des termes tels qu'il est très facile de lire entre les lignes. Le comité est, en effet, destiné à « prévenir les inconvénients inséparables du trop grand nombre de décisions abandonnées jusqu'à présent au ministre des Finances », c'est-à-dire au Contrôleur général. Mais l'on n'entend certainement pas, sur ce point, provoquer la disparition des pratiques antérieures, car la création du comité ne doit pas, en principe, « contrarier l'unité de dessein et d'opérations nécessaire à une telle « administration ». On laisse donc entendre que la solution des litiges financiers entre les particuliers et l'Etat, si elle est officiellement prise sous forme d'arrêts du Conseil, continuera d'appartenir, en fait, au Contrôleur général. Ces affaires ne feront que « passer sous les yeux » du comité, qui ne sera donc qu'un organisme consultatif.

Ce comité doit présenter cependant, en pratique, un très grand intérêt, aussi bien pour lesdits particuliers que pour l'administration.

(1) Voir pp. 43-50.

(2) Pièce justif. X, p. 286.

Les intérêts privés seront, en effet, sauvegardés, car le comité « servira particulièrement à assurer l'observation « des règles et des formes et nous y trouverons l'avantage de procurer aux décisions plus de confiance, et d'autorité ». Mais il sera aussi, en principe, une aide précieuse pour le ministre : on ne doute pas que « des administrateurs véritablement animés de l'amour du bien public n'envisagent cet établissement comme un moyen de se garantir de la surprise et de l'erreur et de répondre plus dignement à notre confiance ».

Telle était donc, pour les rédacteurs de l'édit, « cette forme différente » qu'il convenait de donner au Contrôle général des Finances. Comment l'ont jugée les historiens ? Quelle importance présentait-elle, en cette fin d'Ancien Régime, pour le traitement du contentieux financier porté au Conseil ? Quelle était sa signification réelle ?

Le problème mérite d'être abordé si l'on veut, ultérieurement, retracer le fonctionnement pratique du Comité contentieux.

SECTION II

LA SIGNIFICATION ET LA PORTÉE DE LA REFORME

Les quelques historiens qui se sont souciés du Comité contentieux, ne serait-ce que pour en poser le problème, à l'occasion de leurs développements sur le Conseil du Roi ou sur le Conseil d'Etat napoléonien, sont unanimes à le décrire comme un organisme chargé de la préparation des dossiers intéressant le contentieux financier et destiné à « éclairer le Contrôleur général ». Mais des nuances séparent les diverses interprétations des historiens, nuances qui précisent toujours un peu plus la signification du Comité.

Le grand historien du Conseil d'Ancien Régime (1) parle du Comité contentieux dans le chapitre qu'il consacre à l'étude des affaires au Conseil, lorsqu'il aborde le problème de la réalité des réunions du Conseil. Il s'élève contre cette tendance qui voudrait voir dans le Contrôleur général le véritable auteur des prétendus « arrêts » rendus en finance. Il estime, quant à lui, qu'il existait une certaine collaboration entre les ministres et les commissaires du Conseil. Pour démontrer

(1) OLIVIER-MARTIN, *Le Conseil d'état du Roi*, *op. cit.*, pp. 281-282

l'existence de cette collaboration, il étudie le contrôle des bureaux, la constitution de comités : Comité d'agriculture (1761) et les divers comités relatifs aux finances. Il décrit ainsi le Comité contentieux : « Ce Comité fut créé par Necker, Directeur général des Finances, qui aimait les nouveautés. C'est bien un comité consultatif adjoint à un ministre, comme le Comité d'agriculture. Il a pour but, officiellement, d'éclairer le ministre sur les nombreuses réclamations qui lui sont adressées comme chef de l'administration des finances. On exagérerait sans doute la précision en distinguant parmi ces réclamations les simples recours hiérarchiques et les affaires proprement contentieuses entre les particuliers et l'Etat. Mais il est probable que maints réclamants, n'ayant pas les moyens de soutenir un véritable recours contentieux au Conseil, s'adressaient à l'esprit de justice et à la bienveillance du ministre, les réclamations étaient instruites dans les bureaux du Contrôle général. Il parut bon de les soumettre à l'avis d'un Comité contentieux à proximité du ministre, leur instruction serait ainsi complétée plus rapidement qu'en consultant un bureau spécialisé du Conseil ». Pour préciser le plan sur lequel se situe le Comité contentieux par rapport au rôle normal du Conseil, il note un peu plus loin : « Il est impossible ici encore de voir une machine de guerre contre le Conseil dans ce Comité contentieux, entièrement tiré de son sein et qui se borne à donner un avis pour faciliter l'expédition des affaires devant les diverses séances du Conseil ». On considère donc que, si le Contrôleur général instruit lui-même en ses bureaux un certain nombre de « réclamations », le Conseil du Roi demeure le souverain juge de tous les autres litiges véritablement contentieux. Le Comité, créé en juin 1777, doit « éclairer » le Contrôleur général pour l'examen des premières, et préparer les dossiers des seconds, avant qu'ils ne soient soumis à la formation du Conseil compétente, jouant ainsi le rôle d'un bureau du Conseil vraiment spécialisé dans l'étude du contentieux financier.

Evoquant le Conseil du Roi à propos d'une étude approfondie sur le Conseil d'Etat du premier Empire, un autre historien (1) qui estimait, lui, que les arrêts du Conseil d'Ancien Régime n'étaient, le plus souvent, que des fictions juridiques, a pensé que la création d'un Comité contentieux des Finances dans les toutes dernières années de la monarchie était destinée à apporter certaines garanties aux particuliers, souvent lésés au cours du fonctionnement de la justice administrative. Il écrit : « Un édit de juin 1777 créa un Comité contentieux des Finances placé près du Contrôleur général et qui fut composé de trois ou quatre

(1) Ch. DURAND, *Etudes sur le Conseil d'Etat napoléonien*, p. 53.

Conseillers d'Etat. Ce Comité n'était qu'un organe de préparation qui fournissait, après examen de l'affaire, un projet d'arrêt en commandement. Il servirait particulièrement, disait le préambule, à assurer l'observation des règles et des formes, et à procurer ainsi aux décisions plus de confiance et d'autorité. La réforme se ramenait donc à rendre général l'examen préalable, par une commission du Conseil, qui jusque là n'avait pas lieu pour toute affaire contentieuse. Elle ne visait que les affaires financières ».

Beaucoup moins nuancée est l'opinion du dernier historien qui se soit intéressé au Comité contentieux des Finances (1). En conclusion à une étude sur les Conseils de Finances sous le règne de Louis XV, il rapporte certains passages des remontrances de la Cour des Aides dénonçant la fiction des arrêts du Conseil et tendant à être reconnue, elle, Cour des Aides, comme juridiction administrative suprême. Il pense, et sans doute avec raison, que ces réclamations persistantes n'ont pas été sans influence sur les mesures prises par Necker à son arrivée au Contrôle général — suppression des Intendants des Finances et création corrélative d'un Comité contentieux — et ceci d'autant plus que Necker semblait, a priori, peu au fait de ces problèmes. Mais il note : « En effet, par édit de juin 1777, Louis XVI supprima les Intendants des Finances et annonça la création d'un comité composé de Conseillers d'Etat et de Maîtres des Requêtes, qui serait chargé d'examiner les questions contentieuses relevant du département de la finance, c'est-à-dire, en somme, de se substituer en partie à l'assemblée hebdomadaire des Intendants des Finances supprimés... Quoi qu'en pensassent les cours supérieures qui, en attaquant les pratiques de l'administration financière, ne visaient qu'à en prendre elles-mêmes le contrôle, il était indispensable que fonctionnât dans l'Etat une juridiction chargée du contentieux administratif ».

On a donc vu dans le Comité contentieux des Finances tantôt une sorte de bureau spécialisé dans l'étude des dossiers contentieux, tant au Contrôle général qu'auprès des diverses formations financières du Conseil, tantôt un organisme de défense des intérêts privés, destiné à mettre un frein à la toute-puissance de l'administration, tantôt même une véritable juridiction contentieuse. Que le problème de la signification de cette création institutionnelle ait donné lieu à des interprétations aussi différentes n'étonne guère, si l'on considère la médiocrité de l'information contemporaine, limitée en fait au témoignage de Necker

(1) M. ANTOINE, Les Conseils de finances sous le règne de Louis XV, *article cité*, pp. 182-183.

et à celui de l'abbé de Véri, auxquels il convient d'ajouter, cependant, les curieux commentaires d'un anonyme.

Dans son *Compte-Rendu des Finances* de 1781, Necker se vante longuement de la création du Comité contentieux des Finances : c'est « un véritable bienfait » pour les sujets de Sa Majesté que « l'institution d'un comité de magistrats pour examiner cette multitude d'affaires contentieuses qui étaient ci-devant soumises à la seule décision d'un contrôleur général » (1). Necker reconnaît donc que la Cour des Aides a dit vrai en soutenant que le ministre des Finances a pris la place du Conseil dans le traitement du contentieux financier. C'est pour lui l'occasion, faisant état de sa propre expérience, de décrire l'accablante besogne du Contrôleur général. Il s'estime grandement aidé par le Comité contentieux qu'il a eu l'heureuse idée de créer et qui tient des séances régulières. Il affirme : « Il n'est aucune contestation qui n'y soit examinée avec le plus grand soin et avec une impartialité et une intégrité auxquelles le public rend hommage ; en même temps, on éprouve la plus grande célérité dans l'expédition des affaires, ce qui ne pouvait exister quand toutes les décisions devaient se rapporter à un ministre distrait par tant d'autres occupations ». Avant d'exposer, quelques pages plus loin, les motifs qui l'ont conduit à supprimer les offices d'Intendants des Finances, Necker conclut son panégyrique du Comité contentieux en notant que cette « institution est du petit nombre de celles dont l'utilité est pure et sans contradiction » (2).

Voulant ainsi justifier les mesures prises aux toutes premières heures de son ministère, Necker a sans doute pensé répondre à certaines critiques assez vives, dont il a dû percevoir l'écho. L'abbé de Véri, on l'a vu, n'a pas craint de dire qu'en supprimant les offices d'Intendants des Finances, Necker avait voulu uniquement éliminer des personnages trop indépendants pour se plier à ses directives (3). En revanche, il ne parle pas du Comité contentieux, qu'il dut peut-être considérer comme un simple organisme de remplacement de leurs assemblées, conséquence inéluctable de la réforme.

Or, ce Comité contentieux des Finances, négligé par l'abbé de Véri, mais loué par Necker, lequel s'en attribue complaisamment l'invention, un gazetier lui avait, à l'époque, conféré un sens tout différent. Le 27 juin 1777 — jour où Taboureau des Réaux abandonne à Necker le poste suprême de l'administration financière — l'auteur anonyme de

(1) NECKER, *Œuvres*, *op. cit.*, p. 58.

(2) Ibidem, p. 60.

(3) Voir p. 43.

la « Correspondance secrète » écrit en effet : « On dit à ce moment que le Roi vient d'accorder à M. Taboureaux sa demande ; que M. Necker est nommé Administrateur général des Finances ; que pour éviter de le compromettre avec la Chambre des Comptes et le Parlement, étant étranger et de religion réformée, on lui adjoint, pour la partie contentieuse, un Conseil de Finances, composé de MM. Joly de Fleury, La Vallette, Conseillers d'Etat ; Valdec de Lessart et Lattaignant de Bainville, Maîtres des Requêtes... (1). Or, ce « Conseil de Finances » adjoint à Necker pour la partie contentieuse n'aurait nullement été du goût du nouveau directeur de l'administration financière. Le même commentateur note, en effet, à la date du 3 juillet 1777 . « ...Je vous ai dit dernièrement qu'on établissait un petit Conseil adjoint à M. Necker ; mais cet administrateur n'en est pas content, et s'inquiète d'être gêné par les gens de ce Conseil, et ces gens eux-mêmes, nommés par le Roi, ne se soucient pas de cette commission. Enfin, nous passons de désordre en désordre, de bouleversement en bouleversement, et le vrai bien n'en résulte pas ». Il reprend ce thème le 8 juillet et s'adresse en ces termes à son correspondant habituel, anonyme lui aussi : « ...Comme je vous l'ai dit, monsieur, ce petit Conseil n'était pas trop du goût de M. Necker, qui ne veut point avoir de censeurs. Il a même fort adroitement tenté de faire craindre au Roi que par ce comité les projets conçus ou à concevoir ne fussent éventés avant qu'on ait eu le temps d'en prescrire l'exécution. Sa Majesté l'a tranquilisé en lui promettant que MM. du Comité n'auroient connoissance des affaires mystérieuses qu'au moment de signer. Pour moi, je n'aime pas de voir le nouveau chef des finances si en peine de cacher ses opérations. Il semble qu'il s'agisse d'une petite guerre contre une partie de sujets de l'Etat. Ne serait-il pas mieux d'agir ouvertement ? Il n'y a point d'égard, ni de ménagements qui doivent balancer le bien général, si on veut l'opérer et si l'on en a le moyen » (2). Bref, s'il faut en croire ce chroniqueur anonyme — qui ne semblait guère priser le nouveau ministre des Finances — le Comité contentieux n'aurait été créé que pour faire une sorte de contrepoids au banquier suisse dont l'activité future faisait naître les plus grandes craintes. Quelques années plus tard, dans son Compte-Rendu des Finances de 1781, Necker aurait été assez habile pour s'attribuer la paternité d'un organisme, créé en réalité contre lui.

Mais que sous-entend l'auteur de la « Correspondance secrète » en parlant des « projets conçus ou à concevoir », qui risquent d'être

(1) Correspondance secrète sur Louis XVI, Marie-Antoinette, la Cour et la ville, 1777-1792, t. I, p. 70.

(2) Ibidem, pp. 72-73.

« éventés » par le Comité « avant qu'on ait eu le temps d'en prescrire, l'exécution », et en faisant allusion aux « affaires mystérieuses », dont « MM. du Comité n'auraient connaissance... qu'au moment de signer ? » S'il a voulu dire par là que le « petit Conseil de Finances » devait être, dans tous les domaines — émission d'emprunts, fixation du montant des impositions, passations des baux de finances, etc. — un guide permanent pour le nouveau Contrôleur général, il se fait certainement l'écho de bruits sans fondement : on le verra en étudiant ultérieurement l'activité du Comité contentieux des Finances. D'ailleurs, lorsqu'il parle pour la première fois du Comité contentieux, le 27 juin 1777, ce chroniqueur limite lui-même le champ d'activité du Comité, en indiquant que l'organisme sera adjoint à l'administrateur général des Finances « pour la partie contentieuse ». En ce cas, n'a-t-il pas plutôt voulu suggérer que la rareté des séances du Conseil du Roi en matière financière étant connue, et, corrélativement la responsabilité énorme qui incombait, de ce fait, au Contrôleur général et aux Intendants des Finances, la suppression de ces derniers exigeait un organisme de remplacement, en l'espèce ce « petit Conseil de Finances » ? Le contexte d'ailleurs renforce singulièrement la valeur de cette hypothèse : on aurait voulu, en créant le Comité, éviter de « compromettre » le nouveau Contrôleur général, étranger et protestant, avec certaines Cours souveraines, la Chambre des Comptes et le Parlement (1). Or, on s'en souvient, parmi les Cours souveraines, la Cour des Aides de Paris n'avait cessé de dénoncer, avec une vigueur de plus en plus grande, la toute-puissance du Contrôleur général et de ses collaborateurs, les Intendants des Finances (2). Ceux-ci disparus de la scène administrative, parce que, selon ce même chroniqueur, ils avaient déplu à Necker (3), le banquier génevois, promu « Directeur général des Finances » allait se trouver seul juge des affaires contentieuses : c'était concentrer dans des mains apparemment bien inexpérimentées une puissance redoutable. Il était donc nécessaire de placer à ses côtés, pour la solution des litiges du contentieux financier, un guide sûr : le « petit Conseil de Finances ».

Certes, à eux seuls, les commentaires de cet anonyme sur la réforme de 1777 ne prouvent pas que le Comité contentieux des Finances ait été créé contre Necker. Mais ses propos semblent bien établir, non sans vraisemblance, une certaine relation entre la suppression des Intendants des Finances et la création du Comité : faite par ou contre Necker,

(1) Voir p. 94.

(2) Voir pp. 69 - 73.

(3) Voir p. 44, note 2.

celle-ci devait-elle uniquement suppléer aux pratiques des Intendants des Finances supprimés ?

Incontestablement, elle présente d'abord cet aspect et l'on n'en voudra pour preuve que la publication des deux mesures — suppression des Intendants des Finances et création du Comité contentieux — dans, le même édit de juin 1777, et la rédaction même de ce texte, qui les associe étroitement : « ...il nous a paru important pour l'accomplissement de nos vues de laisser à l'administration de nos Finances la liberté dont elle peut avoir besoin dans le choix des moyens destinés à la seconder ; mais nous avons cru en même temps conforme à la justice que nous devons à tous nos sujets, de chercher à prévenir les inconvénients inséparables du trop grand nombre de décisions abandonnées jusqu'à présent au ministre de nos Finances... » (1). Or, on ne peut nier que les assemblées des Intendants des Finances soumises, avec Turgot, à une procédure précise, présentaient déjà un grand intérêt. La suppression des Intendants des Finances, leur remplacement — dans la pratique, car l'édit ne prévoit rien — par des Maîtres des Requêtes (2) amovibles, nombreux, spécialisés, posait le problème du traitement du contentieux fiscal sous un angle tout différent et il était nécessaire de conserver ce vernis quasi-juridictionnel qu'avaient acquis les assemblées des Intendants des Finances. Le Comité contentieux des Finances aurait donc été créé à cette fin.

Mais l'organisme nouveau est loin de n'être que la solution d'un problème d'ordre strictement matériel et les historiens qui se sont intéressés à lui l'ont parfaitement compris.

Est-il donc, comme on l'a dit (3), une heureuse innovation destinée à « faciliter l'expédition des affaires devant les diverses formations du Conseil » ? S'il est bien vrai, ainsi qu'on l'a très justement fait remarquer, que le Comité ne puisse être une « machine de guerre » contre le Conseil du Roi, parcequ'effectivement les membres du Comité devaient être choisis, en principe, parmi les Conseillers d'Etat, il est inexact de dire qu'il soit destiné à « faciliter l'expédition des affaires » finalement tranchées par ce même Conseil, puisque les réunions de celui-ci étaient, depuis longtemps, fort rares — on commençait même à le dire avec insistance en ces dernières années d'Ancien Régime — et que le Contrôleur général et les Intendants des Finances avaient, dans la pratique, usurpé la fonction juridictionnelle du Conseil, de telle sorte que les dossiers examinés par le Comité contentieux ne repassaient plus devant

(1) Pièce justific. I, p. 264.

(2) Voir pp. 46-50.

(3) OLIVIER-MARTIN, *op. cit.* (voir pp. 148-149).

le Conseil. Le Comité contentieux sera donc lui-même le Conseil pour ces affaires : de par sa composition même, il est une émanation du Conseil, lequel se trouve ainsi réintroduit dans l'examen de litiges dont il avait été éliminé par la pratique.

Pourquoi a-t-on, en 1777, réintroduit le Conseil dans le règlement du contentieux financier ? Comme l'affirmait Joly de Fleury dans son « Mémoire sur la petite Direction des Finances », « la suppression des places des Intendants des Finances exige un nouvel ordre... » (alinéa 11) (1). Que ces officiers aient été supprimés par Necker pour des raisons personnelles, ce qui est fort probable, ou qu'ils l'aient été pour donner plus de souplesse à l'organisation du Contrôle général tout entier, le problème se posait de perpétuer les principes adoptés dans les assemblées des Intendants des Finances pour la solution des litiges contentieux. Créant dans ce but un Comité spécialisé, il convenait d'en choisir les membres avec soin. Mais le fait que ce choix se soit arrêté sur des Conseillers d'Etat n'est certes pas accidentel. L'opinion publique, en l'a vu, commençait à manifester son hostilité à la mise en sommeil du Conseil. Après avoir indiqué que la petite Direction ne s'était plus réunie « depuis des années », Joly de Fleury note : « Ce changement a déplu au public, parce qu'un n'aime pas être jugé par une ou deux personnes dans l'intérieur du cabinet d'un ministre que l'on croit trop occupé pour y donner beaucoup d'attention, et de là, le peu de respect pour les jugements » (2). Ce que veut le public, c'est le rétablissement de la fonction traditionnelle du Conseil, et c'est très souhaitable ; Joly de Fleury avait fait débiter son Mémoire par ces mots : « Il est de l'essence de toute monarchie bien réglée d'être gouvernée par Conseil... Le Roi ne rend des arrêts qu'en son Conseil ». Pour résoudre le problème posé par la suppression des Intendants des Finances, « rien n'est plus convenable que de revenir à la règle » (alinéa 11) et la règle c'est l'intervention du Conseil. La création du Comité contentieux des Finances — composé de Conseillers d'Etat — semble donc, comme on l'a noté (3), avoir été faite dans le but de garantir les intérêts des particuliers, en rétablissant, pour les litiges d'ordre financier, l'« examen préalable par une commission du Conseil qui, jusque là, n'avait pas lieu pour toute affaire contentieuse ».

(1) Ed. M. ANTOINE, *Rev. d'hist. mod. et contemporaine*, juillet - septembre 1958, pp. 198-200.

(2) Ibidem, alinéa 9.

(3) Ch. DURAND, *op. cit.* (voir pp. 91-92).

Mais cet examen par des membres du Conseil n'est-il que préalable et le Comité contentieux des Finances n'est-il pas, comme on l'a soutenu (1), une véritable juridiction contentieuse ? Le Mémoire rédigé en 1777 par Joly de Fleury le donnerait, certes, à penser. Celui-ci, en effet, pour « revenir à la règle » préconise le rétablissement de la petite Direction et suggère : « on pourrait même donner à cette espèce de Conseil le pouvoir de terminer brièvement toutes ces sortes d'affaires par des jugements en dernier ressort qu'ils signeraient comme dans toutes les commissions du Conseil, ce qui accélérerait beaucoup l'expédition » (2).

Il semble, en réalité, que l'on n'ait pas, sur ce point, suivi le Conseiller d'Etat Joly de Fleury. Officiellement, tout d'abord, le Comité contentieux des Finances ne pouvait avoir qu'un rôle consultatif, tout comme le Conseil, tout comme le Contrôleur général lui-même. Dans un système monarchique, toute décision émane du Roi ou est prise en son nom. Le Comité contentieux, tout au moins aux termes de l'édit qui le crée, ne peut avoir aucun pouvoir de décision, pas plus que le Conseil qui n'a même jamais eu de juridiction déléguée comme le Parlement, lequel rend ses arrêts en son nom propre, alors que ceux du Conseil sont rendus au nom du Roi. Le Conseil n'est rien par lui-même, pas plus que le Contrôleur général, dont toutes les décisions sont prises en forme d'arrêts du Conseil. Dans les textes, le Comité contentieux — et le Contrôle général — ne peuvent donc avoir qu'un rôle consultatif.

Ceci, c'est la fiction. Comment cette fiction se traduit-elle dans la réalité ? Le Contrôleur général décidera-t-il en fait ou s'en remettra-t-il au Comité contentieux des Finances ? Dans l'édit de juin 1777, on prend bien soin de noter qu'il n'est nullement question de « contrarier l'unité de dessein et d'opérations nécessaire à une telle administration » — celle du Contrôle général — et on suppose que des « administrateurs véritablement animés de l'amour du bien public » — les Contrôleurs généraux — verront dans le nouveau Comité un « moyen de se garantir de la surprise et de l'erreur ». Pour les raisons qu'on vient d'exposer, l'édit de juin 1777 ne pouvait pas indiquer explicitement que la décision continuerait d'appartenir au Contrôleur général, mais il le fait cependant, et d'une façon à peine déguisée.

Le Comité contentieux des Finances n'est donc pas une juridiction. Se référant au seul édit de juin 1777, on peut simplement dire que le Comité contentieux, bien supérieur, du moins en théorie, à l'assemblée

(1) M. ANTOINE, *article cité*, pp. 198-200.

(2) Ibidem, *in fine*.

des Intendants des Finances — émanation de l'administration, alors qu'il est, lui, une émanation du Conseil — réintroduit ce dernier dans l'examen des affaires du contentieux financier dont il avait été éliminé par le Contrôle général. Mais selon l'édit de juin 1777, le Conseil — en l'occurrence les magistrats composant le Comité contentieux — demeure coiffé par le même Contrôle général. Autrefois, en effet, le Conseil intervenait après le Contrôle général ; c'est à lui que revenait finalement la décision, après préparation du dossier par les bureaux du Contrôle. Désormais, le Conseil intervient avant le Contrôle général, suggérant la décision que celui-ci pourra prendre. Ce renversement des rôles est-il à l'avantage du Conseil ?

Pour tenter de répondre à cette question, il faut scruter le Comité contentieux des Finances dans son fonctionnement et seule une étude structurale de l'institution doit permettre d'y parvenir.

DEUXIEME PARTIE

Etude structurale de l'Institution

Les témoignages contemporains, à propos du Comité contentieux des Finances, se réduisent à de simples allusions ou à des jugements sybillins. Les historiens modernes ont pratiquement négligé l'organisme. Si l'on veut tenter de percer son mystère, il faut chercher ses sources dans deux grandes directions : composition donnée au Comité contentieux, traces matérielles de son activité.

En instituant un Comité contentieux des Finances, on avait prévu qu'il serait, « de préférence », composé de Conseillers d'Etat (1). L'historien désireux de découvrir complètement l'organisme, doit donc s'assurer que tout au long de son existence, le Comité eut bien la composition que l'on avait voulue pour lui en 1777 : il ne peut le faire qu'en consultant les Almanachs royaux, unique, mais combien riche source.

Composé, en principe, de Conseillers d'Etat, le Comité contentieux est aussi un organisme adjoint au Contrôleur général des Finances ; il est donc à cheval sur le Conseil du Roi et sur le Contrôle général. Dans une recherche des sources relatives à l'activité du Comité contentieux, on voit donc toute l'importance que présentent, parallèlement à des investigations dans les archives du Conseil, des sondages effectués dans les cartons du Contrôle général.

I. - Les Almanachs royaux.

L'Almanach royal vit le jour en 1699 ; il parut dès lors sans interruption jusqu'en 1792 (2). C'est chaque année un volume in-8° qui compte, la plupart du temps, plus de 600 pages. « Mis en ordre et publié par Paul Le Breton, premier imprimeur ordinaire du Roi », l'Almanach est vraisemblablement composé en octobre, pour l'année

(1) Edit de juin 1777, pièce justif. I, p. 264.

(2) Il fut alors continué par l'Almanach national (an II - an XII), puis par l'Almanach impérial (an XIII - 1813). On retrouve l'Almanach royal, de 1814 à 1830, et l'Almanach impérial, de 1853 à 1870.

suivante, et il paraît, avec « approbation et privilège du Roi », dans les derniers jours de décembre ou au début de janvier (1).

Sans ordre aucun, l'Almanach royal livre à ses lecteurs une foule de renseignements, qui vont de la reproduction du calendrier pour l'année en cours, à la « poste aux lettres » et aux messageries royales, avec indication des jours et heures de départ des courriers. On peut toutefois tenter d'ordonner ses rubriques autour de quatre critères principaux : le Roi et les familles princières d'Europe, les grands corps de l'Etat, le Conseil et les Cours supérieures, l'administration. L'Almanach royal, en effet, s'il donne chaque année la liste des « Rois et Reines de France de la troisième race », fait également part des « naissances et alliances des Rois, Reines et principaux princes et princesses de l'Europe et de France », donne la liste des membres des ordres royaux et militaires, révèle la composition des Maisons du Roi, de la Reine, des princes et des princesses. On voit aussi figurer en bonne place dans chacun de ces volumes les principaux corps de l'Etat : armée, marine, clergé, universités, académies. Le monde du Conseil s'y insère par fractions : on peut le reconstituer facilement en se reportant à la liste des Conseillers d'Etat et des Maîtres des Requêtes, en scrutant la composition des diverses formations du Conseil et des nombreux bureaux et commissions ; le personnel des Cours supérieures — Parlements, Cours des Aides, Chambres des Comptes, Cours des Monnaies — est lui aussi mentionné, tant pour Paris que pour la province. Enfin, le lecteur curieux — et patient — découvrira au fil des pages de l'Almanach royal le réseau complexe de l'administration : il pourra connaître la compétence exacte de chaque « département » — Secrétariats d'Etat, Contrôle général, Intendants des Finances — pénétrer dans chaque bureau de l'administration des ponts et chaussées ou des bâtiments du Roi, savoir par quel intendant est représenté le pouvoir central dans chaque généralité.

Pour notre étude, les Almanachs royaux de la fin du XVIII^e siècle, sont une source capitale : sans eux, nombre de problèmes tenant à l'origine du Comité contentieux des Finances seraient restés sans réponse ; sans eux, bien des documents d'archives relatifs à la compétence et au fonctionnement de l'organisme demeureraient obscurs. Si l'on veut, en effet, voir vivre le Comité contentieux, on doit se hasarder dans le

(1) En 1775, par exemple, la mention de cette approbation est ainsi faite : « J'ai lu, par ordre de Monseigneur le Garde des Sceaux, l'Almanach royal pour l'année 1775, et je n'ai rien trouvé qui dût empêcher l'impression d'un ouvrage si utile au public. A Paris, ce 2 janvier 1775. Signé : Crébillon ». (*Almanach royal* 1775, p. 632).

Pour l'Almanach royal de 1776, l'approbation est donnée, par le même Crébillon, le 22 décembre 1775. (*Almanach royal* 1776, p. 655).

domaine des archives : celles du Conseil du Roi, et celles du Contrôle général.

II. - Les archives du Conseil du Roi.

Aujourd'hui centralisées aux Archives nationales, elles sont réparties dans plusieurs séries : les archives du Conseil privé se trouvent dans la sous-série V⁶ et celles de certaines commissions extraordinaires sont réparties en les sous-séries V⁷, Q¹, Q³ ; en revanche, les archives des formations financières du Conseil — Conseil d'Etat et Finances, grande et petite Directions, Conseil royal des Finances — et celles du Conseil royal de Commerce, du Conseil des Dépêches et du Conseil d'En-Haut, ont été groupées dans la série E (1).

Cette série, qui contient essentiellement des minutes d'arrêts, renferme cependant deux registres spécialement consacrés au Comité contentieux.

A. — LES MINUTES D'ARRÊTS DU CONSEIL DU ROI

Les minutes des arrêts rendus par les diverses formations du Conseil sont parvenues jusqu'à nous sous forme de registres, ce mot, bien entendu, ne devant pas être pris dans son sens moderne de cahier paginé, puisque les minutes d'arrêts étaient rédigées sur des feuilles volantes, collationnées ensuite par les Secrétaires d'Etat et les secrétaires du Conseil, lesquels étaient habilités à en délivrer des expéditions (2). Ce n'est que par la suite — au XIX^e siècle — que les minutes furent réunies en registres. Si, en tête de toutes les expéditions que l'on peut retrouver, figure toujours la mention « Extrait des registres du Conseil d'Etat », cela signifie simplement que l'on a tenu « registre » de l'arrêt, c'est-à-dire qu'il a été rédigé en son entier (3). En ouvrant ces volumes confectionnés à posteriori, on n'est donc pas surpris de trouver, dans cet assemblage de feuillets et parfois de liasses, des différences assez sensibles quant à la couleur et à la qualité du papier des originaux-minutes. En revanche, les différences d'écriture, si elles tiennent à d'évi-

(1) M. ANTOINE, *Le fonds du Conseil d'Etat du Roi aux Archives nationales*, p. 51.

(2) Les parties ne recevaient en effet qu'une expédition authentique de l'arrêt du Conseil : l'original-minute devait rester dans les archives du Gouvernement (M. ANTOINE, *op. cit.*, p. 34).

(3) OLIVIER-MARTIN, *Le Conseil d'Etat du Roi*, *op. cit.*, pp. 143, 320.

dents changements affectant, au fil des années, la personne même des rédacteurs, s'expliquent en outre par le processus spécial de confection de ces minutes, qu'il est bon de se remémorer.

Tolozan nous apprend qu'en principe, dès qu'il a été délibéré en Conseil sur une affaire déterminée, la minute doit être rédigée (1). En fait, on a supposé que la plupart du temps, elle était confectionnée avant la séance du Conseil (2). La minute se compose toujours de deux parties : le vu des pièces et le dispositif. Le vu des pièces, qui doit être « assez clair et assez exact pour faire apparaître les motifs de la décision » (3), contient les noms et qualités des parties, les conclusions que portent les requêtes rédigées par leurs avocats, un extrait sommaire des pièces. Cet exposé se termine toujours par la mention du nom du rapporteur : dans les affaires de finance, c'est soit le Contrôleur général ou un Intendant des Finances, soit un Maître des Requêtes. Dans ce dernier cas, le Maître des Requêtes doit obligatoirement rédiger de sa main et en entier la seconde partie de la minute, le dispositif, autrement dit la décision elle-même. Le rapporteur signe la minute, aussitôt après la dernière ligne du dispositif. Le Chancelier signe le dernier, à gauche de la page, et cette formalité est essentielle, car c'est elle qui valide la minute.

Pour distinguer les arrêts rendus par les diverses formations du Conseil, on se fonde sur un certain nombre de critères, tenant, entre autres, à la forme même de l'arrêt (arrêt sur requête, qui est l'arrêt-type en matière de contentieux, arrêt proprio motu, arrêt de règlement), à la formule choisie pour indiquer le nom du rapporteur, à la signature (4). Mais la distinction essentielle qu'il paraît bon de rappeler ici, est celle des arrêts simples et des arrêts en commandement, et bien que des découvertes archivistiques récentes (5) soient venues éclairer d'un jour nouveau cette distinction fondamentale, il est nécessaire de s'en remémorer les principes essentiels. Dans un système monarchique où le Conseil n'est rien sans le Roi, toute décision est censée rendue par le souverain lui-même, lequel, on le sait, n'assiste pas en fait à toutes les séances de son Conseil. S'il est présent — et c'est le cas pour les Conseils dits de gouvernement : Conseil d'En-Haut, Conseil des Dépêches, Conseil royal des Finances et Conseil royal de Commerce — le dispositif des arrêts le

(1) TOLOZAN, *Règlement du Conseil*, p. 671.

(2) M. ANTOINE, *op. cit.*, p. 39.

(3) TOLOZAN, *op. cit.* Il faut noter soigneusement l'expression : « faire apparaître ». Les arrêts du Conseil, en effet, ne sont jamais motivés.

(4) Voir pp. 234 - 235.

(5) Voir pp. 235 - 238.

mentionnera expressément par la formule consacrée « *Le Roi étant en son Conseil* », insérée en tête, et faisant de l'arrêt ainsi rendu un arrêt en commandement. En revanche, les autres séances du Conseil où le Roi ne vient pas, en principe, et qui statuent donc en fait par délégation du souverain, rendent des arrêts simples, l'intitulé de leur dispositif commençant par la formule « *Le Roi en son Conseil* ». On retrouve cette fiction d'une présence symbolique du Roi dans le dispositif de tous les arrêts du Conseil privé, du Conseil d'Etat et Finances, des Directions. Dès le XVIII^e siècle, on appela « arrêts en finance » les arrêts émanant de ces deux dernières formations du Conseil (1). Aux Archives nationales, la première partie de la série E ne contient que des arrêts simples, alors que la seconde partie de la même série est exclusivement consacrée à des arrêts en commandement. On en a conclu que les arrêts du Conseil d'Etat et Finances et ceux des Directions formaient la première partie de la série E. alors que la seconde n'aurait recélé que des arrêts émanant des Conseils de gouvernement (2). On verra d'ailleurs ultérieurement ce qu'il faut penser actuellement de cette théorie.

Qu'elles reproduisent un arrêt simple ou un arrêt en commandement, qu'elles soient consignées sur une simple feuille ou comprennent toute une liasse, les minutes d'arrêts, on l'a dit, ne furent que par la suite reliées en volumes. Comment procéda-t-on à ce travail, spécialement en ce qui concerne les minutes d'arrêts simples, lesquelles constituent une source essentielle de notre information sur l'activité du Comité contentieux ? C'est dans le courant du XIX^e siècle que les minutes, primitivement conservées dans des cartons (3), furent numérotées et groupées selon les dates des séances où avaient été rendus les arrêts. Par la suite, ces liasses furent reliées en 1684 volumes, chacun d'eux contenant généralement les arrêts prononcés au cours de deux séances consécutives du Conseil. Les séances ayant lieu toutes les semaines, on compte donc, en principe, un registre par quinzaine, deux registres par mois (4). Le nombre des arrêts théoriquement rendus lors de chaque séance est variable, mais il atteint, en moyenne, une cinquantaine d'arrêts, si bien que chaque registre contient, en général, une centaine d'arrêts.

Ces registres d'arrêts en finance sont-ils susceptibles de donner des éléments d'information sur l'activité du Comité contentieux des Finances ?

(1) OLIVIER-MARTIN, *op. cit.*, pp. 162-163.

(2) G. DESJARDINS, Le fonds du Conseil d'Etat de l'ancien régime aux Archives nationales, pp. 5-55.

(3) Au nombre de 1.800 (OLIVIER-MARTIN, *op. cit.*, p. 160).

(4) Exemple : 6-13 janvier 1778 (*Arch. nat.* E 1545^A) ; 20-27 janvier 1778 (*Arch. nat.* E 1545^B).

Si l'on en dépouille un certain nombre, correspondant à sa période d'existence — 1777 - 1791 (1) — y trouvera-t-on officiellement trace de son intervention ? En fait, et jusqu'à une date très avancée de l'histoire de la monarchie, les résultats des sondages effectués sont négatifs et c'est seulement aux toutes dernières heures de l'Ancien Régime que les minutes d'arrêts en finance font allusion au Comité contentieux. L'implantation de cette pratique est d'ailleurs tout à fait curieuse à observer. C'est en mars 1788 que l'on voit, pour la première fois, apparaître la mention de l'avis du Comité contentieux des Finances dans la minute d'un arrêt (2). Mais on ne la retrouve plus ensuite. Aussi peut-on penser qu'il s'agit d'un cas isolé. Ce n'est qu'un an plus tard qu'on la verra apparaître de façon continue et ce à compter du 25 avril 1789, pour l'arrêt n° 1, intéressant un sieur Charmetton, « Directeur de la poste aux lettres à Essonnes » ; la mention de l'avis du Comité contentieux est ajoutée en marge du dispositif de la main même de Lambert, alors Contrôleur général des Finances (3). Le même procédé a été employé pour les arrêts n°s 5 et 6 du 25 avril 1789. Pour l'arrêt n° 41, la mention de l'avis du Comité a été ajoutée à la fin du dispositif, sans signature. Dans le courant du mois de mai 1789, la mention de l'avis du Comité contentieux sera incorporée dans le dispositif de l'arrêt (4) et par la suite il en sera toujours ainsi, jusqu'à la chute des Conseils en 1791. Sous quelle influence a-t-on jugé utile de faire ainsi allusion, dans les décisions, au rôle consultatif joué par le Comité contentieux des Finances ? Le Contrôleur général Lambert est-il l'auteur de cette innovation ? On ne sait, mais on peut avancer une hypothèse assez plausible : cette pratique pourrait être une des conséquences de l'exaspération de l'individualisme à l'approche de la Révolution.

(1) Il y a, pour cette période, 346 registres d'arrêts en finance. (N. VALOIS, Répertoire numérique de la série E, *Archives nationales*, n° 24 de l'état des inventaires).

(2) C'est un arrêt du 8 mars 1788. Il y est question d'un privilège au sujet de l'emploi, par un sieur Laurent Lartois, d'un ventilateur pour la vidange des fosses d'aisance... Le dispositif de l'arrêt est ainsi rédigé : « Vu la requête... Vu aussi l'avis du Comité contentieux des Finances, oui le rapport du sieur Lambert, Conseiller d'Etat ordinaire et au Conseil royal, Contrôleur général des Finances, le Roi en son Conseil a ordonné et ordonne que ladite requête sera communiquée aux Sieurs Bouillerot Frères, Cagny et Besançon... ». L'arrêt est signé Bouvard de Fourqueux — lequel a dû, en fait, faire le rapport au lieu et place du Contrôleur général Lambert — et de Lamoignon, Chancelier. (*Arch. nat.* E. 1663 A, arrêt du 8 mars 1788, n° 37).

(3) *Arch. nat.* E 1672 D.

(4) Si la mention de l'avis du Comité contentieux est encore ajoutée en marge par Lambert lui-même, dans l'arrêt n° 3, du 2 mai 1789, elle est incorporée dans le dispositif des arrêts, à partir de l'arrêt n° 13, correspondant à cette même séance du 2 mai 1789 (*Arch. nat.* E. 1673 A).

Quoi qu'il en soit, c'est à partir d'avril-mai 1789 que l'examen des registres d'arrêts en finance rendus par le Conseil du Roi est, en soi, susceptible de fournir de précieux renseignements sur l'activité du Comité contentieux des Finances (1). L'étude par le menu des registres d'arrêts qui concernent la période d'avril-mai 1789 à avril 1791, date de la chute des Conseils, et le dénombrement de tous les arrêts qui furent rendus « de l'avis du Comité contentieux » pendant ladite période, serait, en l'absence de catalogue, trop longue pour le cadre de cette étude. Elle ne permettrait d'ailleurs d'obtenir que des renseignements limités aux deux dernières années d'existence du Comité. Surtout, elle ne donnerait aucune lumière sur le fonctionnement même de l'organisme. Pour mener à bien une telle recherche, d'autres investigations dans les archives du Conseil nous ont heureusement permis d'utiliser une meilleure source d'information ; outre les minutes d'arrêts du Conseil, la série E renferme, en effet, deux registres d'ordre du Comité contentieux.

B. — LES REGISTRES D'ORDRE DU COMITÉ CONTENTIEUX

Ces documents sont, cette fois, des registres, au sens actuel du mot, c'est-à-dire des cahiers reliés, assez peu épais, sur lesquels furent consignées, à la suite les unes des autres, un certain nombre d'affaires, et qui sont parvenus jusqu'à nous sans avoir subi aucune modification.

Le premier de ces registres est intitulé « Répertoire des avis du Comité contentieux et arrêts rendus en finance, 21 octobre 1777 - 8 août 1790 » (2). Il n'est pas paginé et ne livre aucune indication sur la personne de son auteur. Ce registre semble bien avoir été tenu au jour le jour : au-dessous de l'indication de la date — par exemple, « du 21 octobre 1777 » — est consigné le résumé de l'arrêt. Lorsque plusieurs arrêts ont été rendus le même jour, le résumé de chacun d'eux est simplement précédé de la mention « du dit ». Il arrive que ces résumés d'arrêts soient suivis de la reproduction de l'avis du Comité contentieux (3). A vrai dire, ces insertions sont rares : il n'en existe

(1) Voir pp. 175-181.

(2) *Arch. nat.* E 1683⁴¹⁵, retrouvé par OLIVIER-MARTIN et mentionné dans son cours de doctorat, *Le Conseil d'Etat du Roi, op. cit.*, p. 282.

(3) Exemple : « Versailles, le 29 juin 1779. Arrêt qui casse un arrêt de la Cour des Aides de Montpellier du 17 mai 1779, et sans avoir égard à une sentence du juge des traites de Montpellier du 18 septembre 1778, qui sera comme non-avenue, déclare bonne et valable la saisie faite sur le nommé Prieur, tanneur et chamoiseur à Nîmes, ordonne la confiscation des choses saisies et le condamne en l'amende de 200 ^{fr} et en tous les dépens.

— Avis du Comité des Finances : L'intention du Comité est que le Régisseur n'exige point l'amende ». (*Arch. nat.* E. 1683⁴¹⁵, à sa date).

que 56, alors que le répertoire renferme 519 résumés d'arrêts. De plus, quand l'avis du Comité est rapporté, il n'est pas toujours daté et quand il l'est, il est le plus souvent affecté d'une date postérieure à celle de l'arrêt. Pour quelles raisons ? C'est là un fait troublant, pour lequel il faudra ultérieurement tenter une explication.

Le second des registres d'ordre qui soient parvenus jusqu'à nous, le « Relevé des affaires envoyées au Comité contentieux, commencé le 23 avril 1782 » (1), se présente, lui aussi — bien que non paginé — sous forme de l'un de nos modernes registres, dont l'auteur, cette fois encore, est inconnu. Mais sa présentation est entièrement différente du répertoire évoqué ci-dessus. L'écriture y est beaucoup plus fine et beaucoup moins régulière. Surtout, ce registre contient, au lieu de résumés d'arrêts, des résumés d'affaires. Chacun d'eux est précédé de la date à laquelle l'affaire a été « envoyée » au Comité contentieux. Il arrivait sans doute que plusieurs affaires lui fussent adressées le même jour, car on trouve fréquemment, dans ce relevé, des affaires consignées à la suite, avec la simple mention « du dit ». A partir de 1784, seuls les changements de date sont indiqués. Exemple : « du 10 janvier 1784 » (quatre affaires), puis « du 5 février 1784 » (trois affaires), « du 22 février 1784 » (une affaire). En outre, à partir de ce moment à la suite de la date d'envoi de l'affaire au Comité contentieux, on voit apparaître l'indication du Maître des Requêtes chargé du rapport. Cette mention figurera, pour la plupart des affaires, jusqu'au 25 février 1791, date d'envoi au Comité de la dernière des affaires consignées dans le relevé.

Chaque résumé commence toujours — au-dessous de la date et du nom du Maître des Requêtes — par l'indication géographique de la provenance de l'affaire. Une marge assez large est laissée à gauche ; y figurent, en regard du résumé de l'affaire, la date à laquelle elle fut rapportée au Comité contentieux, puis, généralement, la date de l'arrêt (2), et enfin, mais beaucoup plus rarement, l'avis du Comité contentieux (3). Le responsable du relevé n'y a, en effet, mentionné l'avis de l'orga-

(1) *Arch. nat.* E 2783, retrouvé par M. ANTOINE et mentionné dans Le fonds du Conseil d'Etat du Roi aux Archives nationales, *op. cit.*, p. 58.

(2) Pour vingt-huit affaires, la date de l'arrêt ne figure pas dans la marge.

(3) Exemple : « du jeudi 17 janvier 1787 - M. de Vaudeuil ». « Bureau des Finances d'Auch. Demande du Procureur du Roi à fin de nullité de lettres d'appel obtenues par les consuls et syndic de la communauté de Malabat, sur une ordonnance du Bureau rendue dans une contestation entre cette communauté et celle de Vérien, relativement à des réparations de chemins ». En regard de ce résumé, dans la marge réservée à gauche, on lit : « Rapporté et écrit à M. l'Intendant, le 16 février 1787, conformément à la décision du Comité, pour avoir des éclaircissements et l'avis de ce magistrat » (*Arch. nat.* E. 2783, à sa date).

nisme que pour douze résumés d'affaires alors que le document en contient, au total, 243.

Ce relevé et le répertoire E 1683 ⁴¹⁵ dont il a été question ci-dessus sont les seuls registres relatifs à l'activité du Comité contentieux des Finances qui soient conservés, aux Archives nationales, dans la série E (1). Ils donnent de précieuses indications quant à la compétence et au fonctionnement du Comité contentieux. Mais ils sont muets sur la préparation des affaires. Si l'on songe que le Comité contentieux est un organisme adjoint au Contrôleur général des Finances, on est tout naturellement conduit, pour tenter de percer le mystère, à élargir le champ des investigations en procédant à des recherches dans les archives du Contrôle général.

III. - Les archives du Contrôle général des Finances.

Fort riche à bien des égards, le fonds du Contrôle général des Finances est éparpillé, aux Archives nationales, dans les séries F¹⁰, F¹¹, F¹², F¹⁴, G⁷, H, P et Q (2). Il serait très difficile de dépouiller systématiquement les documents contenus dans chacune de ces séries. Il semble cependant que la série H — série administrative par excellence — soit l'une des plus importantes pour les dossiers du contentieux financier ayant intéressé le Contrôle général. D'ailleurs, en feuilletant les registres d'arrêts en finance de la série E dont il a déjà été parlé, on a parfois la chance de découvrir, en marge d'une minute, une brève mention : « Voir à la série administrative H (suit la cote) un dossier relatif à cette affaire ». On a pu retrouver de cette manière dans quelques cartons de la série H, un certain nombre de dossiers, ainsi que des feuilles de travail, des registres de correspondance ayant trait aux affaires étudiées par le Comité contentieux des Finances.

On y a notamment découvert un document qui complète utilement les deux registres de la série E spécialement consacrés au Comité contentieux des Finances, précédemment évoqués : c'est la « Note des affaires contentieuses envoyées au Comité depuis son établissement pour ce qui concerne les provinces de Bourgogne, Provence, Flandre, Artois et Cambrésis » (3). Simple feuille double — d'environ 35 × 25 cm —

(1) N. VALOIS, Répertoire numérique de la série E (n° 24 de l'état des inventaires, aux *Archives nationales*).

(2) M. ANTOINE, Le fonds du Conseil d'Etat du Roi., *op. cit.*, p. 78.

(3) *Arch. nat.* H 1674, pièce n° 93.

cette « Note » contient vingt-deux résumés d'affaires — tout comme le relevé E 2783 précédemment évoqué — chacun d'eux, fort bref, étant numéroté, dans la marge, à gauche. Ces résumés d'affaires sont affectés d'une date qui est celle, non de l'envoi de l'affaire au Comité contentieux, mais de l'arrêt qui a tranché le litige (1). Il est à noter que ce document ne rapporte jamais l'avis du Comité contentieux.

A cette feuille double ci-dessus décrite, est annexé, par une faveur bleue, un autre feuillet, de mêmes dimensions, mais simple. Il a pour titre : « Affaires envoyées au Comité et non décidées ». Il contient lui aussi des résumés d'affaires et il est manifestement la suite des feuillets précédents, car la première affaire qu'il rapporte est affectée du N° 23. L'ensemble est rédigé de façon beaucoup moins soignée que les feuillets précédents : les deux premières affaires sont simplement datées de 1780, sans autre précision (2) ; l'affaire suivante — consignée d'ailleurs d'une écriture différente — est datée de 1778. Est-ce une erreur du scribe ? Toujours est-il que l'affaire N° 26 est datée de 1781 et marque un changement dans la présentation matérielle des affaires : une marge importante est, en effet, laissée à gauche ; y figurent outre le numéro de l'affaire, le nom du Maître des Requêtes et une date, vraisemblablement celle où l'affaire lui est confiée. Mais la numérotation des résumés d'affaires consignées sur ce seul feuillet est des plus fantaisistes : il manque le n° 28 et l'on passe directement du n° 30 au n° 40, ce dernier résumé, d'ailleurs, étant rapporté d'une écriture différente. Il est à noter enfin qu'en dépit de son titre, faisant allusion à des affaires « non décidées », ce document rapporte, pour quelques affaires, l'arrêt qui est intervenu (3).

Seule a été évoquée ici la présentation matérielle de ce document, lequel ressemble donc fort au relevé E 2783 précédemment décrit. Tous deux seront examinés de manière plus approfondie, tout comme le répertoire E 1683⁴¹⁵ d'ailleurs, lorsqu'on tentera de déterminer la

(1) Exemple : « 9 juin 1778 - 4. La communauté de Sixfours contre les héritiers d'un Sr. Rey, son ancien Trésorier, au sujet d'une somme de 390 ^H réclamée par la communauté. Arrêt du 9 juin qui casse celui de la Cour des Aides d'Aix et adjuge à la communauté ses conclusions ». (*Arch. nat.* H. 1674 (93), à sa date).

(2) On lit en effet : « 1780 - 23. Le Sr. Moreau contre le Sr. Germain au sujet de l'adjudication des casernes d'Auxonne. - 24. Les officiers municipaux de Mâcon contre le Bailliage au sujet de l'exercice de la police (ibidem).

(3) Exemple : « Les habitants des faubourgs de la Barre et de Bourgneuf contre les officiers municipaux de Mâcon au sujet de la réunion qui a été faite de ces deux faubourgs à la ville. Arrêt qui déboute les faubourgs ». En marge, à gauche, on lit : « 30. A. M. D'ECOTIER, le 12 avril » (de l'année 1781). (*Arch. nat.* H. 1674 (93), à sa date).

compétence du Comité contentieux des Finances. Par la suite, à propos du fonctionnement de l'organisme, on aura encore fréquemment recours à ces documents, dont les indications, à de multiples égards, sont des plus précieuses.

Cette étude structurale que l'on se propose de faire à propos du Comité contentieux, il apparaît qu'on ne peut la mener à bien que si l'on se penche, d'abord, sur sa composition. La personnalité de ses membres, en effet, déjà fort intéressante en elle-même, projette une lumière non négligeable sur certaines phases de son activité. Elle est, de toute manière, une donnée de première importance dès que l'on essaie de déterminer le rôle exact qu'a joué l'organisme dans le règlement du contentieux financier porté au Conseil du Roi à la fin du XVIII^e siècle.

CHAPITRE I

LA COMPOSITION DU COMITÉ CONTENTIEUX DES FINANCES

En créant un organisme spécialement chargé de traiter du contentieux financier, le Roi avait décidé que le Comité serait « composé de trois personnes que nous choisirons de préférence dans notre Conseil » (1). De fait, les membres du Comité contentieux furent-ils des Conseillers d'Etat ?

Les Almanachs royaux, qui donnent la composition du Comité depuis sa création jusqu'aux toutes dernières heures de son existence, permettent, certes, de résoudre ce problème. Cependant, pour intéressantes que soient les listes qu'ils donnent, celles-ci sont muettes sur la carrière et la personnalité des hommes qui composèrent le Comité. Et pourtant, si l'on veut découvrir l'essence même de l'organisme, il est indispensable de scruter attentivement la vie des personnages qui l'animèrent. Seule la parfaite connaissance de la personnalité de ses membres permet de déceler la ligne directrice qui a présidé à leur choix et permet d'aider à qualifier juridiquement le Comité.

D'autre part, à côté des membres du Comité, à côté de ceux qui furent appelés à prendre la responsabilité des avis qu'il donna, il semble qu'ait gravité tout un groupe de personnages secondaires appelés à aider les premiers dans le rapport des affaires soumises au Comité. La présence de Maîtres des Requêtes à côté des Conseillers d'Etat, au Comité

(1) Edit de juin 1777, pièce justif. I, p. 264.

contentieux des Finances, n'était d'ailleurs pas envisagée par l'édit qui le créa et leur apparition progressive achève de donner à l'institution une certaine physionomie qu'il n'est pas inutile de souligner, si l'on veut se faire une juste idée de l'organisme.

SECTION I

LES PERSONNAGES QUI FURENT MEMBRES DU COMITÉ

Si l'on en croit l'auteur anonyme de la « Correspondance secrète », la composition du premier Comité contentieux ne dut pas être arrêtée sans tergiversations. Il écrivait, en effet, le 27 juin 1777 que ce qu'il appelait « le conseil des finances pour la partie contentieuse » serait « composé de MM. Joly de Fleury, La Vallette, Conseillers d'Etat ; Valdec de Lessart et Lattaignant de Bainville, Maîtres des Requêtes » (1). Or, quelques jours plus tard, le 8 juillet, il note : « Le Comité ou petit Conseil des finances n'est pas encore fixé. Je crois que MM. de Villeneuve, de Fourqueux et de Beaumont le composeront, les premiers choisis s'étant excusés » (2). Ce bruit était fondé, car l'Almanach royal de 1778 donne la composition du « Comité pour les affaires contentieuses » en citant dans l'ordre : Moreau de Beaumont, Bouvard de Fourqueux, Dufour de Villeneuve (3).

En suivant l'Almanach royal année par année, de 1778 à 1791, douze personnages firent partie du Comité : outre Moreau de Beaumont, Bouvard de Fourqueux et Dufour de Villeneuve précédemment cités, y entrèrent successivement d'Ormesson (4), Taboureau des Réaux (5), Vidaud de La Tour (6), Lambert (7), Dupleix de Bacquencourt (8),

(1) Correspondance secrète, *op. cit.*, t. I, p. 70.

(2) Ibidem, I, p. 73.

(3) Pièce justif. X, p. 286.

(4) Pièces justif. XVI, XVII, p. 291.

(5) Pièce justif. XVI, p. 291.

(6) Pièces justif. XVII, XVIII, XIX, XXI, XXII, XXIII, XXV, XXVII, XXVIII, p. 291 - 298.

(7) Pièces justif. XVIII, XIX, XXI, XXII, pp. 292 - 295.

(8) Pièces justif. XXI, XXII, XXIII, XXV, XXVII, XXVIII, pp. 295 - 298.

Montyon (1), Cypierre (2), Montholon (3), et Dupré de Saint-Maur (4). Quels étaient ces hommes ?

Jean-Louis Moreau de Beaumont (1715-1785).

Le père de Moreau de Beaumont était conseiller au Parlement de Normandie. Il devint lui-même conseiller au Parlement de Paris en 1736, Maître des Requêtes en 1740 et président au Grand Conseil en 1745. Deux ans plus tard, il est nommé intendant à Poitiers (1747), puis sa carrière se poursuit à Besançon (1750), et à Lille (1754). En 1756, on le retrouve Intendant des Finances, et plus spécialement chargé des domaines (5). Il est Conseiller d'Etat semestre en 1765, Conseiller au Conseil royal des Finances en 1769, ordinaire en 1775. De 1763 à 1777, il siège au Bureau du Commerce et entre au Conseil des Dépêches en 1781 (6).

On s'accorde à louer son intégrité et sa compétence (7), opinion assez bien corroborée par le témoignage de l'ouvrage fondamental qu'il écrivit sur les impositions en Europe à la fin du XVIII^e siècle (8). Il présida le Comité contentieux des Finances jusqu'à sa mort, survenue le 22 mai 1785 (9). Bouvard de Fourqueux, qui était déjà son collègue au Comité depuis 1777, devait lui succéder dans sa présidence.

Michel Bouvard de Fourqueux (1719-1789).

Il était le petit-fils d'un médecin de Louis XIII et fils d'un procureur général de la Chambre des Comptes de Paris, dont il aurait passé sa

(1) Pièce justif. XXIII, p. 295

(2) Pièces justif. XXV, XXVII, pp. 297-298.

(3) Pièces justif. XXVII, XXVIII, p. 298.

(4) Pièce justif. XXVIII, p. 298.

(5) Voir p. 35.

(6) BONNASSIEUX, Conseil de Commerce et Bureau du Commerce (1701-1791), appendice, LVI. On trouve dans l'appendice de cet ouvrage d'intéressantes notices biographiques sur les membres du Conseil de Commerce. LA CHESNAYE DES BOIS, *Dictionnaire de la Noblesse*, t. XIV, p. 525.

(7) FONCIN, *Essai sur le ministère de Turgot*, p. 58 ; CHAPUISAT, Necker, 1732-1804, p. 82.

(8) « Mémoire concernant les droits et impositions en France et en Europe », 1768-1789, 5 vol. in-4°. L'auteur n'y évoque nulle part — et c'est bien dommage — l'activité qu'il exerça à la tête du Comité contentieux des Finances. Il ne traite d'ailleurs pas du contentieux financier porté au Conseil du Roi.

(9) Moreau de Beaumont avait épousé, en 1743, la fille du Fermier général Grimod de la Reynière (LA CHESNAYE DES BOIS, *op. cit.*, t. XIV, p. 525).

vie à payer les dettes (1). Reçu conseiller au Parlement de Paris en 1738, Bouvard de Fourqueux devint, en 1743, procureur général de la Chambre des Comptes en survivance de son père et procureur en titre de 1754 à 1769 ; il était Conseiller d'Etat depuis l'année précédente. Peu après — en 1771 — il est adjoint en qualité d'Intendant des Finances à son gendre Trudaine de Montigny (2). Dès lors, il fera partie de divers organismes et commissions : en 1775, il obtient entrée, séance et voix délibérative au Bureau du Commerce (3) ; adepte des doctrines économiques de Quesnay (4), il avait fait partie, en 1774, de la « Commission pour les blés » chargée par Turgot de préparer le célèbre arrêt sur les blés du 13 septembre 1774 ordonnant la libre circulation des grains dans le Royaume (5) ; la même année, Bouvard de Fourqueux est membre de la commission chargée d'examiner les titres de propriété des seigneurs relativement à leurs droits sur les grains (6). En 1785, Bouvard de Fourqueux remplace Moreau de Beaumont, mort la même année, à la tête du Comité contentieux des Finances, dont il fit partie, sans désenparer, de 1777 jusqu'à sa mort, survenue le 3 avril 1789.

Si Dupont de Nemours, ami et collaborateur de Turgot, considère Bouvard de Fourqueux comme un « administrateur d'une sagesse et d'une

(1) Correspondance secrète..., *op. cit.*, t. II, pp. 132-133.

(2) BONNASSIEUX, *op. cit.*, appendice XLI et XLII et LA CHESNAYE DES BOIS, *op. cit.*, t. III, p. 907.

Bouvard de Fourqueux avait épousé, en 1740, Marie-Anne de Montyon, dont le frère, on le verra, fit aussi partie du Comité contentieux. On l'appelait « la belle Madame de Fourqueux » (DUFORT DE CHEVERNY, *Mémoires* sur les règnes de Louis XV et de Louis XVI et sur la révolution (1731-1802), t. I, p. 58, note 4). Des deux filles de Bouvard de Fourqueux, la seconde avait épousé, en 1758, Etienne Maynon d'Invault, Contrôleur général des Finances de 1768 à 1770. En 1761, l'aînée épousa Jean-Charles-Philibert Trudaine de Montigny (1733-1777), Intendant des Finances, fils du célèbre Trudaine (LA CHESNAYE DES BOIS, *op. cit.*, t. III, p. 907).

(3) BONNASSIEUX, *op. cit.*, appendice, XLI et XLII.

(4) TURGOT, *Œuvres* (ed. Daire et Dussard), t. II, p. 260.

(5) Outre Bouvard de Fourqueux, cette commission comprenait : Chaumont de la Galaisière, membre du Bureau du Commerce, Sartines, ancien lieutenant-général de police et ministre de la Marine, La Michodière, prévôt des marchands, tous Conseillers d'Etat, ainsi que plusieurs Maîtres des Requêtes (FONCIN, *op. cit.*, p. 71).

(6) Estimant que les taxes perçues sur les grains par les villes, notamment les « sous pour livre » entravaient la circulation, Turgot les avait, en effet, supprimés et avait prévu leur remboursement (Arrêt du Conseil du 13 septembre 1774). Mais les droits dont jouissaient les seigneurs subsistaient. Un arrêt du 13 août 1775 ordonna que, dans les six mois, tous les seigneurs ou propriétaires desdits droits sur les grains produiraient leurs titres de propriété. Aux fins d'examen de ces titres, une commission spéciale fut créée ; elle fut composée de Bouvard de Fourqueux et Dufour de Villeneuve, Conseillers d'Etat, ainsi que de plusieurs Maîtres des Requêtes (FONCIN, *op. cit.*, pp. 108, 289).

modestie rares » (1), on indique généralement qu'il était sans grande capacité financière (2) et ceci expliquerait le très bref passage que fit Bouvard de Fourqueux à la tête des finances du Royaume. A l'instigation de Calonne, en effet, tombé en disgrâce en avril 1787, et qui entendait conserver son influence sur le Contrôle général en y faisant placer un successeur malléable, Bouvard de Fourqueux fut, pendant trois semaines, Contrôleur général des Finances (10 avril - 3 mai 1787) (3). Il fit des prévisions pessimistes et pensa que l'emprunt était inéluctable. La Reine intrigua pour le faire remplacer par Loménie de Brienne. Ce fut, en réalité, Laurent de Villedeuil, ancien intendant à Rouen, qui lui succéda au Contrôle général (4). Bouvard de Fourqueux, qui avait été fait ministre d'Etat, conserva ce titre (5).

Jean-François Dufour de Villeneuve (1710-1781).

Ce personnage fut ainsi jugé par un contemporain : « Comme la médiocrité de sa fortune répondait mal à l'immensité de ses désirs, il y suppléait par de l'intrigue et des talents. Un de ceux qu'il possède le mieux est l'art de cacher sa profonde ambition sous le voile d'une feinte modestie qu'il joue dans le degré de perfection le plus éminent » (6). Son père étant lieutenant-général en la sénéchaussée de Clermond-Ferrand, il remplit lui-même ces fonctions jusqu'à ce qu'il eût obtenu de

(1) DUPONT DE NEMOURS, Mémoires sur la vie et les ouvrages de M. Turgot, p. 199.

(2) GOMEL, Les causes financières de la Révolution, t. II, pp. 316-327 ; LAVISSE, Histoire de France, t. IX, p. 333.

Bouvard de Fourqueux était un ami de Turgot et de Dupont de Nemours. Mais il n'était certainement pas celui de Necker, car Madame de Stael dit de lui : « Jamais perruque du Conseil d'Etat n'avait couvert une plus pauvre tête ». Considérations sur la Révolution française, I, p. 119, rapporté par LABROUSSE. (Origines et aspects économiques et sociaux de la Révolution française, 1774-1791, fasc. I, p. 72), lequel (ibidem) traite Bouvard de Fourqueux de « vieux goutteux éteint... ».

(3) On dit d'ailleurs qu'il n'aurait accepté ce poste qu'avec une extrême répugnance et par devoir, se considérant « comme un militaire qu'on envoie à une expédition périlleuse ». (*Correspondance secrète...*, op. cit., lettre du 22 avril 1787, t. II, pp. 132-135).

(4) L'auteur de la Correspondance secrète note, à la date du 10 mai 1787 : « On fait sur le bon M. de Fourqueux ce mauvais calembour : qu'il a perdu sa place au vingt et un, parce qu'il n'a été Contrôleur général que pendant vingt et un jours. Cela ne l'a pas empêché de recevoir la pension de retraite de 20.000 livres » (Ibidem, II, p. 139).

(5) BONNASSIEUX, op. cit., appendice XLI-XLII.

(6) *Journal historique de la Révolution opérée dans la constitution de la monarchie française*, par M. de Maupéou, t. II, p. 69, rapporté par J. NÉRAUD, Les intendants de la généralité de Berry, pp. 237-239.

la protection du chancelier d'Aguesseau, en 1744, une charge de Maître des Requêtes (1). Il est président au Grand Conseil en 1747 et intendant de Bourgogne en 1760. Mais il donne sa démission en 1764 (2) à la suite, dit-on, d'une querelle avec le prince de Condé, gouverneur de la province (3). Il se retire alors « en Auvergne, dans sa petite terre de Villeneuve, près d'Issoire » et pratique « dans son humble retraite, et malgré lui, dans la plus parfaite obscurité, tous les actes d'une modestie complète, lorsqu'un nouveau champ, une carrière plus brillante se sont ouverts à ses désirs ambitieux » (4). De fait, il ne brigait rien moins, dit-on, que la place de lieutenant-civil du Châtelet qui venait d'être attribuée à d'Argouges de Fleury, dont la mauvaise santé donnait à penser qu'il ne pourrait en remplir les fonctions. Dufour de Villeneuve aurait « sourdement intrigué » en ce sens et obtenu de la protection de Bertin, Secrétaire d'Etat à l'Agriculture, « non seulement l'agrément de cette charge, mais encore des facilités en tout genre pour son acquisition » (5). Toujours est-il qu'il accède à cette place en juin 1766 (6). Mais, mêlé à l'affaire Maupeou, il se désolidarise de ses collègues et donne sa démission. Il devient Conseiller d'Etat semestre de janvier en 1774 (7). En septembre de la même année, il fait partie, avec Bouvard de Fourqueux, de la commission chargée par Turgot d'examiner les droits de propriété des seigneurs relativement à leurs droits sur les grains (8). Le 11 novembre 1781, un contemporain accueille ainsi la nouvelle de sa mort : « M. Dufour de Villeneuve, Conseiller d'Etat, vient de mourir. C'était, avec M. d'Argouges, la meilleure tête du Conseil. Il s'était également distingué dans toutes les places inférieures qu'il a occupées. On le regrette encore au Châtelet, où il a été lieutenant civil avec la plus grande distinction. Son nom serait passé sans tache à la postérité, s'il n'avait eu la faiblesse de céder aux impulsions du Chancelier, et d'abandonner son corps, qui malgré cette défection, l'aurait conservé à la rentrée, s'il ne s'étoit pressé de se punir lui-même en donnant une démission prématurée » (9).

(1) LA CHESNAYE DES BOIS, *op. cit.*, t. VIII, pp. 497-498, et *Journal historique*, *op. cit.*, p. 69.

(2) LA CHESNAYE DES BOIS, *op. cit.*, t. VIII, pp. 497-498.

(3) J. NÉRAUD, *op. cit.*, pp. 237-239.

(4) *Journal historique...*, *op. cit.*, p. 69, rapporté par NÉRAUD.

(5) *Journal historique...*, *op. cit.*, pp. 237-239.

(6) LA CHESNAYE DES BOIS, *op. cit.*, t. VIII, pp. 487-498.

(7) *Almanach royal* 1778, pp. 192-194.

(8) Voir p. 118.

(9) BACHAUMONT, *Mémoires secrets...*, *op. cit.*, t. XVIII, p. 135.

Dufour de Villeneuve était membre du Comité contentieux depuis sa création (1). En 1782, Taboureau des Réaux (2) le remplace, mais, la même année, le Comité compte un membre supplémentaire : d'Ormesson.

**Henri-François-de-Paule Le Fèvre, comte d'Ormesson d'Amboile
(1751 - 1807).**

Il était issu d'une illustre famille de magistrats. Conseiller au Parlement de Paris en 1768, Maître des Requêtes deux ans plus tard, d'Ormesson devint en 1772, Intendant des Finances en survivance de son oncle, puis en titre, à la mort de ce dernier (1775) (3). Depuis l'année précédente, il était Conseiller d'Etat (4) et chargé de « rendre compte au Roi des placets pour obtenir les places de demoiselles dans la maison royale de Saint-Cyr, et de la direction du temporel de cette maison » (5). D'Ormesson fut membre du Comité contentieux des Finances en 1782, mais le quitta au début de l'année 1783, sans doute parce qu'il était devenu, le 29 mars, Contrôleur général des Finances. Un gazetier du temps le dépeint ainsi : « Le nouveau Contrôleur général est âgé de 32 ans et a une figure désagréable ; il n'a en parlant ni la grâce, ni la facilité que l'on veut à la Cour, mais il est extrêmement laborieux et d'une probité intacte. On craint que le ridicule, tôt ou tard, ne s'attache à lui et ne nous prive de ses services : c'est l'arme la plus cruelle des courtisans français, et avec cette arme, ils peuvent

(1) Son fils Jean-Baptiste-Claude Dufour de Villeneuve, Maître des Requêtes en 1768, fut l'un des quatre personnages chargés d'un département administratif après la suppression des Intendants des Finances : en 1778-79-80, il s'occupe des parties casuelles et, en général, de tout ce qui concerne les offices (voir pp. 46-48 et pièce justific. XI, p. 287, ainsi que *Almanachs royaux* 1779, p. 190, et 1780, p. 201). Il fut intendant à Bourges, de 1780 à 1790. Un pamphlet du temps insinue que cette nomination serait due à l'appartenance de son père au Comité contentieux des Finances : « Necker vient d'envoyer Dufour à Bourges. Tout est à faire dans l'intendance de Bourges, et Dufour est un mangeur d'images, qui dit pourtant savoir l'office de la vierge et les petites heures. Mais son père est l'un des trois du Comité contentieux » (*L'espion dévalisé*, p. 218).

(2) Voir pp. 85-87.

(3) BONNASIEUX, *op. cit.*, appendice LVII et LA CHESNAYE DES BOIS, *op. cit.*, t. VIII, p. 13.

(4) *Almanach royal* 1778, pp. 192-194.

(5) LA CHESNAYE DES BOIS, *op. cit.* On dit que, lors de la suppression des offices d'Intendants des Finances en 1777, d'Ormesson « refusa d'accepter les 20.000 francs de pension accordés par le Roi, mais a prié sa Majesté de vouloir employer cette pension au soulagement de la maison des Dames de Saint-Cyr, qui a besoin de secours » (*Correspondance secrète...*, *op. cit.*, 15 juillet 1777, t. I, p. 77).

tout contre les honnêtes gens. M^{me} d'Ormesson marche avec des béquilles : nouveau texte pour les plaisants. Ils disent déjà que nos finances étaient éclopées, et que maintenant elles sont tout à fait impotentes » (1). Un autre contemporain, s'il est d'accord avec le précédent sur l'aspect physique de d'Ormesson, ajoute : « il ne passe pas pour un aigle ; mais il a une mémoire locale qui le sert très bien et qu'il applique à propos ; il est homme de loi et cite toujours l'ordonnance à côté de son opinion ». Après avoir rapporté un exemple de la fermeté de d'Ormesson lors d'une séance de la commission « pour l'examen des demandes en suppression et union ou translation des bénéfices ecclésiastiques », ce contemporain conclut : « Cela prouve ce que l'on accorde au nouveau Contrôleur général, qu'il sera excellent pour le contentieux : mais on doute qu'il ait dans le génie les ressources nécessaires en finance aux maux de l'Etat, qui ont fait jusqu'ici le désespoir de tous ceux qui l'ont précédé, sauf du charlatan Necker » (2).

En fait, d'Ormesson use de mesures maladroites pour tenter de remédier à la crise financière qui sévit à Paris en septembre 1783. Il sera renvoyé le 3 novembre suivant. En 1787, il entre au Conseil royal des Finances et du Commerce, fera partie, l'année suivante, du Bureau du Commerce et, en 1790, du Comité contentieux des Départements (3). Chef de la 5^e division de la Garde Nationale de Paris en 1790 également, il est élu, en novembre de la même année, juge au Tribunal du VI^e arrondissement. Le 28 octobre 1792, il est élu maire de Paris, en remplacement de Pétion. Mais l'élection fut cassée le 12 novembre et d'Ormesson refusa un nouveau mandat (4).

En même temps que d'Ormesson, était entré au Comité contentieux des Finances l'ancien Contrôleur général Taboureaux des Réaux. Mais il meurt peu après et est remplacé par Vidaud de La Tour.

Jean-Jacques Vidaud de La Tour.

Né en 1737 et de souche dauphinoise, Vidaud de La Tour appartenait à ce que l'on a appelé une « véritable dynastie parlementaire », sa famille étant vouée à la magistrature depuis que Jean Vidaud, fils d'un banquier lyonnais, était devenu procureur du Roi au présidial de Lyon,

(1) MÉTRA, *Correspondance*, t. XIV, p. 213, rapporté par GOMEL, *op. cit.*, t. II, p. 49.

(2) BACHAUMONT, *Mémoires secrets...*, *op. cit.*, t. XXII, pp. 188-189.

(3) Voir p. 14, note 1.

(4) BONNASSIEUX, *op. cit.*, appendice LVII.

puis, en 1676, procureur général au Parlement de Grenoble (1). On a dit que Vidaud de La Tour était « homme du Roi par naissance », puisqu'il comptait quatre procureurs généraux parmi ses ancêtres, dont son propre père, Joseph-Gabriel Vidaud de La Tour, mort prématurément en 1750 (2). Jean-Jacques n'avait alors que 13 ans, mais sa mère (3) obtint que lui soit conservée la charge de son père, l'exerce en étant confié provisoirement à François Berger de Moydieu. En 1758, Vidaud de La Tour reprend un office d'avocat général au Parlement de Grenoble appartenant autrefois à son oncle maternel ; en mars 1767 — à 30 ans — il est procureur général au même Parlement (4).

Un contemporain, l'avocat Letourneau, a dit de lui : « M. de La Tour joint à beaucoup de savoir et d'érudition un organe et une mémoire admirables » (5). Mais, « laborieux, intelligent, fier de ses origines, fortement modelé par les disciplines traditionnelles, l'homme du roi Vidaud de La Tour ne vise pas à l'originalité et redoute même les audaces de l'esprit » (6). Il est de fait que le 26 novembre 1764, prononçant un discours à l'occasion de la rentrée du Parlement, il traite, de façon toute classique, des « devoirs du magistrat » ; il professe la plus grande admiration pour le chancelier d'Aguesseau, qu'il cite comme modèle à un futur avocat (7) ; il se méfie des « nouveaux philosophes », dont les théories lui semblent dangereuses (8). Vidaud de La Tour est sensible

(1) J. EGRET, *Le Parlement de Dauphiné et les affaires publiques dans la deuxième moitié du XVIII^e siècle*, t. I, pp. 22-23.

(2) Ibidem, I, pp. 32-82, note 108. L'oncle de Vidaud de La Tour, François Vidaud de la Tour, fut conseiller-clerc au Parlement de Grenoble. Il mourut en 1773. Le frère cadet de Jean-Jacques, Jean-Jacques-Gabriel de Vidaud d'Anthon, devint, lui aussi, conseiller au Parlement de Grenoble en 1766 (Ibidem, t. I, pp. 281, note 181 et 182, 295).

(3) Elle était née Gallet de Montdragon. Elle fut guillotinée à Avignon, le 26 juin 1794, à l'âge de 84 ans (WELMONT DE BRUMAGNE, *Notices généalogiques*, 5^e série, pp. 459-460).

(4) EGRET, *op. cit.*, t. I, p. 155.

(5) LETOURNEAU, *Mélanges*, III, pp. 492-494, rapporté par EGRET, *op. cit.*, t. I, p. 155.

(6) J. EGRET, *op. cit.*, t. I, p. 155.

(7) Ibidem.

(8) Il pense, en effet, que ces philosophes tendent à « détruire le patriotisme, cette passion pure que je regarde comme l'âme de la nation. La philosophie a lié tous les hommes les uns aux autres : ils sont tous frères et l'homme de bien voit sa patrie dans les déserts de l'Arabie, au milieu des sauvages du Canada, comme il la voit dans les plaines fertiles de la Bourgogne ou dans les murs policés de Paris... C'est trahir tous ses devoirs que de ne pas distinguer sa patrie de tous les climats qui ne furent jamais faits pour nous... J'avoue que je ne vois pas de sang-froid porter les plus rudes atteintes à la religion et à l'Etat. Je gémissais souvent sur les maux que cette espèce de fanatisme nous cause, en corrompant la génération présente ». Extraits d'une lettre de Vidaud de La Tour à M. de La Bâtie père, 5 septembre 1771, rapportée par EGRET, *op. cit.*, t. I, pp. 155-156).

et se plie mal aux nécessités de la procédure criminelle (1) ; il a pour principe de « ne point attenter à la liberté des citoyens qu'il n'y eut contre eux ou un décret ou une évidence complète d'un délit qui rendit ce décret nécessaire » (2). Il refuse de requérir contre les Jésuites lorsque leur procès vient devant le Parlement de Grenoble (3). Adeptes de la doctrine physiocratique, il est partisan de la liberté du commerce des grains (4) et aussi du libre commerce de la viande (5).

La crise parlementaire provoquée, en 1771, par la « révolution Maupeou », va donner à Vidaud de La Tour l'occasion d'accéder à la, première présidence du Parlement de Grenoble. Les magistrats de la Cour souveraine dauphinoise, en effet, sont loin d'être unis pour parer, aux bouleversements attendus, car beaucoup sont favorables aux vues du Chancelier (6) ; le premier président Bérulle est absent de Grenoble et malade. Bref, c'est sur le procureur général Vidaud de La Tour, assez habile d'ailleurs en la circonstance, que va se porter la confiance du, Chancelier, d'autant que Montdragon, l'oncle de Vidaud, est attaché à

(1) C'est en ces termes qu'il reproche un jour à la maréchaussée de Nyons d'avoir arrêté un homme condamné au bannissement pour trois ans, mais dont la peine expirait un mois plus tard : « Il y a une dureté incroyable à vouloir faire le procès, pour rupture de ban, à un misérable dont la faute n'était sûrement pas considérable... ». (Extraits d'une lettre du 11 avril 1768, rapportés par EGRET, *op. cit.*, t. I, p. 156).

(2) Extraits d'une lettre du 18 janvier 1771 au conseiller Saint-Georges, rapportés par EGRET, *op. cit.*, t. I, p. 156.

(3) Deux arrêts du Parlement de Paris, rendus le 6 août 1761, avaient, en attendant de statuer définitivement sur les Constitutions des Jésuites, interdit le recrutement et l'enseignement de la Compagnie de Jésus, condamné au feu 24 de leurs livres. Plusieurs Parlements de province examinèrent à leur tour les Constitutions et l'affaire vint devant le Parlement de Grenoble, en mars 1762. (EGRET, *op. cit.*, t. I, pp. 122-124). Du même auteur, voir aussi sur ce sujet : Le procès des Jésuites devant les Parlements de France, dans *Rev. hist.* 1950, t. CCIV, pp. 1-27. Vidaud de La Tour y est qualifié d' « ami des Jésuites » (p. 19).

(4) Il écrit à l'intendant de Dauphiné : « ...Je crois, Monsieur, que, dans ce genre de commerce, il ne faut que de l'encouragement et de la liberté ». (Extrait d'une lettre du 29 juin 1770 à Pajot de Marcheval, rapporté par EGRET, *op. cit.*, t. I, p. 187).

(5) Vidaud de La Tour aurait inspiré un arrêt en ce sens qui fut rendu par le Parlement de Grenoble, le 7 mars 1770. Mais les bouchers ayant préféré, au jeu de la concurrence, une entente aux dépens des consommateurs, le prix de la viande monta et l'on dut revenir sur les mesures précédemment prises. (Ibidem, t. I, pp. 191-193).

(6) Pour sa part, Vidaud de La Tour réagit ainsi à l'annonce de la suppression du Parlement de Besançon : « Nous venons d'avoir les étrivières sur les fesses du Parlement de Besançon. Que deviendrons-nous nous-mêmes ? Cette incertitude nous pèse cruellement ». (Extrait d'une lettre du 14 août 1771 au comte Dessville, rapporté par EGRET, *op. cit.*, t. I, p. 272).

la Maison du Roi (1). Le 27 octobre 1771, Vidaud de La Tour est nommé premier président du nouveau Parlement de Grenoble. Sa tâche y sera loin d'être aisée : plusieurs magistrats, nommés au nouveau Parlement, ont donné leur démission, parce qu'ils demeurent irréductibles aux vues du chancelier Maupeou, ou parce que de leurs parents ont été exilés ; d'autres s'irritent de n'avoir pas les hautes fonctions qu'ils espéraient ; beaucoup critiquent l'admission de juges subalternes et d'avocats ne justifiant pas de quatre quartiers de noblesse (2). Vidaud de La Tour n'hésite pas à faire de multiples démarches pour apaiser ses collègues, compromettant ainsi sa santé et contractant des dettes. Il intervient même — avec succès — auprès du Chancelier pour faire revenir à Grenoble quatre magistrats exilés (3).

Peu après la mort de Louis XV, en 1774, le chancelier Maupeou est exilé, le Parlement de Paris rétabli. Le mouvement gagne la province et les anciens Parlements sont rétablis les uns après les autres. En février 1775, Vidaud de La Tour est convoqué à Paris par Miromesnil, le Garde des Sceaux ; dès le 28 mars, il annonce à Bérulle qu'il remet à sa disposition l'hôtel de la première présidence (4). De fait, en avril, un édit rétablit le Parlement de Grenoble et replace chacun de ses officiers dans la charge qu'il occupait au moment des événements d'octobre 1771 : la première présidence revient à son ancien titulaire, Bérulle, et Vidaud de La Tour reprend sa place de procureur général. Il réussit à obtenir que les magistrats nommés sous le régime Maupeou reçoivent des compensations (5). Cela provoque la colère des magistrats de l'ancien Parlement, rappelés d'exil. Vidaud le sait et écrit au Secrétaire d'Etat Bertin : « J'ai du courage et je ne crains pas que la persécution m'énerve » (6). Les représailles n'eurent pas le temps de l'atteindre : on apprend, en août 1775, qu'il est nommé Conseiller d'Etat, grâce, dit-on, à la protection sans défaillance de son oncle Montdragon (7).

Définitivement affranchi de traditions parlementaires qui, au fond, n'avaient jamais eu beaucoup de prise sur lui, Vidaud de La Tour se

(1) Le chancelier Maupeou écrit en ces termes à Vidaud : « M. de Montdragon m'a communiqué votre dernière lettre. Vos sentiments conformes aux vrais principes et la sagesse de votre conduite m'ont déterminé à proposer à S. M. de vous accorder une pension de 3.000 l. . . . ». (Recueil des papiers de Vidaud de La Tour à la Bibliothèque de Grenoble, cité par EGRET, *op. cit.*, t. I, p. 280).

(2) EGRET, *op. cit.*, t. I, 288, 292-298.

(3) Ibidem, t. II, pp. 298-299.

(4) Ibidem, t. II, p. 3.

(5) Ibidem, t. II, p. 7.

(6) Extrait d'une lettre du 10 juillet 1775, rapporté par EGRET, *op. cit.*, t. II, p. 9.

(7) Ibidem.

montre, au Conseil (1), l' « homme du Roi » qu'il n'avait jamais cessé d'être. A l'occasion de l'affaire Doudart de Lagrée (2), il affirme : « Au Roi seul appartient le droit de rendre la justice. Le pouvoir de décider tous les différends des sujets de toutes ses provinces est essentiellement attaché à sa souveraineté et ce n'est qu'à sa décharge que ses Cours doivent terminer les contestations auxquelles des soins plus importants ne lui permettent pas de donner son attention... » (3). En 1783, Vidaud de La Tour entre au Comité contentieux des Finances ; il ne le quittera plus et en sera même président après la mort de Bouvard de Fourqueux, de 1789 jusqu'à la disparition du Comité en 1791.

En 1784 — un an après Vidaud de La Tour — un autre personnage entre au Comité contentieux : le Conseiller d'Etat Lambert.

Claude-Guillaume Lambert (1726 - 1793).

Il était de très ancienne noblesse. Fils d'un conseiller au Grand Conseil et petit-fils, par sa mère, d'un conseiller à la Cour des Aides de Paris, il fut lui-même conseiller au Parlement de Paris en 1748 — avec dispense d'âge — devint Maître des Requêtes en 1767 et conseiller

(1) Il est semestre de juillet. (*Almanach royal* 1777, pp. 191-192).

(2) En 1774, Doudart de Lagrée, procureur général en la Chambre des Comptes de Grenoble, avait été désigné par le Conseil du Roi pour faire un rapport au sujet d'une prétendue usurpation d'une partie de la plaine de Bièvre, inféodée au Domaine royal depuis 1773. En 1780, Lagrée publie un mémoire sur cette affaire, où il affirme que le Dauphiné fait partie intégrante du Royaume et, qu'en conséquence, le Domaine de la Couronne y est aussi imprescriptible qu'ailleurs. Le Parlement de Grenoble s'émut et, par arrêt du 7 septembre 1781, il ordonna la suppression des passages incriminés dans le mémoire de Lagrée. Celui-ci s'adressa alors au gouvernement et, peu après, Miromesnil chargea le Conseiller d'Etat Vidaud de La Tour d'étudier l'affaire. Vidaud fit connaître qu'à son avis le Dauphiné faisait « un corps à part du Royaume », mais lui était « inséparablement attaché » et qu'il était nécessaire d'affirmer l'imprescriptibilité du Domaine de la Couronne en Dauphiné. Il fut suivi : le 23 décembre 1781, le Conseil du Roi cassa l'arrêt du Parlement de Grenoble. (EGRET, *op. cit.*, t. II, pp. 119-124).

(3) EGRET, *op. cit.*, t. II, p. 153. A la suite de cette affaire, un avocat général au Parlement de Grenoble, La Boissière, écrivit avec amertume à Vidaud de La Tour, le 17 janvier 1782 : « On s'attendait assez à la cassation de l'arrêt qui a supprimé le mémoire de M. de Lagrée, mais je n'ai pu voir, sans regret, qu'un procureur général commis spécialement à la garde des chartes de la province et dépositaire de ses libertés fut le premier à les attaquer et à vouloir les subvertir. A quoi pourra-t-on désormais s'attendre si le défenseur d'une forteresse la livre avec toutes les munitions de guerre et de bouche aux ennemis qui l'investissent ?... ». (Rapporté par EGRET, *op. cit.*, t. II, p. 124).

honoraire au Parlement de Paris l'année suivante (1). Dix ans plus tard, il est nommé Conseiller d'Etat semestre de juillet (2). Il entre au Comité contentieux des Finances en 1784, mais le quittera trois ans plus tard pour devenir Contrôleur général des Finances (31 août 1787 - 26 août 1788).

On l'a jugé ainsi : « M. Lambert s'était longtemps fait remarquer au Parlement de Paris par sa sagacité et son intégrité. Le choix de Louis XV avait balancé entre M. Laverdy et lui, en 1765, pour le ministère des finances ; appelé au Conseil d'Etat, il y avait conservé la réputation qu'il avait acquise au Parlement, celle d'un magistrat probe, très versé dans les traditions de l'ancien temps, mais qui n'avait rien de commun avec des circonstances si nouvelles » (3). Ce témoignage est corroboré par le jugement d'un autre contemporain, lequel s'est ainsi exprimé à son sujet : « ...M. Lambert a besoin absolument de quelqu'un qui le dirige dans le département de la finance auquel il n'entend rien. Le contentieux serait sa vraie partie » (4). De fait, les Parlements s'agitaient et le Trésor était dans une situation critique. Lambert semble avoir été docile aux volontés de Brienne, principal ministre. En octobre 1787, tous deux ouvrent un emprunt-loterie de 12 millions, devant servir, jusqu'à concurrence de 10 millions, à créer des hôpitaux dans Paris. Mais ce n'était là qu'un prétexte, dont personne ne fut dupe. Lambert serait, avec Brienne, le principal auteur d'un Compte-Rendu des Finances très détaillé, présenté au Roi en mars-avril 1788. Il y distingue le déficit permanent du déficit temporaire, lequel s'élève à 106 millions... Ces révélations causent un vif mécontentement et l'on demande la convocation des Etats généraux. Au cours de l'été 1788, la situation s'aggrave : la récolte est mauvaise et les impôts rentrent mal. Un arrêt du Conseil du 16 août 1788 ordonne que les paiements se feroient en billets du Trésor royal, portant intérêt à 5 %. Un arrêt du 18 août leur donne cours forcé. Cette mesure soulève l'indignatio.

(1) De ses deux mariages, il eut onze enfants, dont six décédèrent en bas-âge. Deux de ses fils, Augustin-Charles-Pascal et Paul-Augustin-Joseph devinrent eux aussi conseillers au Parlement de Paris, respectivement en 1782 et 1784. (LA CHESNAYE DES BOIS, *op. cit.*, t. XI, pp. 314-315, 320-321).

(2) *Almanach royal* 1779, pp. 192-193.

(3) MOLLIEN, Mémoires d'un Ministre du Trésor public, *op. cit.*, t. I, p. 143. L'auteur de la « Correspondance secrète » est sensiblement du même avis : « M. Lambert, Conseiller d'Etat, homme intègre et bon juge, mais complètement inepte dans la partie de la comptabilité ». (1^{er} septembre 1787, t. II, p. 178).

(4) BACHAUMONT, Mémoires secrets..., *op. cit.*, 7 octobre 1787, t. XXXVI, pp. 89-90. Le même ajoute : « Du reste, il est entêté par caractère, il aime la contradiction et dans les assemblées prend presque toujours l'opposé de l'avis dominant et s'en tire avec esprit et sagacité. Toutes ces qualités malheureusement ne peuvent constituer un bon Contrôleur général » (ibidem).

générale. On demande à Necker d'accepter pour la seconde fois le Contrôle général des Finances et, le 26 août 1788, il remplace Lambert (1).

Commissaire au Bureau du Commerce en octobre de la même année, et président du Comité pour les affaires d'administration en 1789 (2), Lambert aura cependant une seconde expérience du Contrôle général des Finances, car le 29 juillet 1789, lorsque Necker, rappelé d'exil, reçoit le titre de premier ministre des Finances, Lambert est à nouveau Contrôleur général. Il y joue, comme sous le ministère de Brienne, un rôle effacé. A la retraite définitive de Necker (4 septembre 1790), Lambert demeure Contrôleur général des Finances, mais il est remplacé, dès le 4 décembre, par Valdéc de Lessart (3). Il fut guillotiné le 27 juin 1793.

En 1786, Moreau de Beaumont étant mort, Bouvard de Fourqueux le remplace à la présidence du Comité contentieux des Finances qui voit l'entrée d'un nouveau venu : Dupleix de Bacquencourt (4).

Guillaume-Joseph Dupleix de Bacquencourt (1727-1794).

Il avait vu le jour au sein d'une famille fortunée ; son grand-père était Fermier général et directeur de la Compagnie des Indes, son père, lui aussi Fermier Général et Secrétaire du Roi, était le frère du fameux marin Dupleix (5).

Doué pour les arts, Dupleix de Bacquencourt fréquenta « La Chevrette », domaine de Madame d'Epinay, et se révéla un ardent organi-

(1) D'après GOMEL, *op. cit.*, t. II, pp. 385-485, Lambert aurait alors été fait Ministre d'Etat. (Correspondance secrète, *op. cit.*, 6 septembre 1788, t. II, p. 286).

(2) Voir p. 11.

(3) BONNASSIEUX, *op. cit.*, appendice, LII-LIII. Si l'on devait en croire l'auteur de la « Correspondance secrète », les circonstances politiques et financières ne seraient peut-être pas seules à avoir motivé le renvoi de Lambert : en novembre 1790, il aurait été « question de M. de Lessart, également Maître des Requêtes, connu pour sa médiocrité autant que par la faveur de M. Necker pour remplacer l'inutile Lambert, Contrôleur Général, qui, malgré sa nullité, son cagotisme et son jansénisme outré, est en ce moment impliqué dans un procès qui ne fait honneur ni à sa probité, ni à ses mœurs ». (Correspondance secrète, *op. cit.*, 26 novembre 1790, t. II, p. 486).

(4) Pièce justif. XXI, p. 295.

(5) LA CHESNAYE DES BOIS, *op. cit.*, t. VII, pp. 71-72 et ARDASCHEFF, Les intendants de province sous Louis XVI, pp. 44, 76.

sateur de fêtes et de spectacles. Il excellait, dit-on, dans la comédie et joua, notamment, dans « Orosmane » et « Zaïre » (1).

Il devait toutefois gravir pas à pas les échelons de l'administration ; conseiller au Grand Conseil en 1752, grand rapporteur en Chancellerie et Maître des Requêtes en 1756, Dupleix de Bacquencourt devint président au Grand Conseil en 1762. Il commence alors sa carrière d'intendant de province et sera envoyé successivement à La Rochelle (1765-1767), à Amiens (1767-1771) (2), à Rennes (1771-1774), à Dijon (1775-1780) (3). Il devient Conseiller d'Etat semestre de juillet en 1780 (4). Entré au Comité contentieux des Finances en 1786, il ne le quittera plus. Il périt sur l'échafaud en 1794 (5).

En 1788, un personnage qui ne fit qu'un très bref passage au Comité contentieux avait été cité avant lui — sans doute parce que Conseiller d'Etat plus ancien — dans la liste donnée par l'Almanach royal : il s'agit d'Auger de Montyon (6).

Antoine-Jean-Baptiste-Robert Auger de Montyon (1733-1820).

Le célèbre Montyon était de souche plus bourgeoise que noble. Son arrière grand-père était un gentilhomme ordinaire de la Chambre du Roi, qui fut surintendant de la musique du Roi au milieu du XVII^e siècle ; son père était Conseiller du Roi en ses Conseils et maître ordinaire en sa Chambre des Comptes (7). D'abord avocat au Châtelet, en 1754, puis conseiller au Grand Conseil en 1759, il y sera président, en 1764 (8). Montyon devient Maître des Requêtes en 1760 : il siègera, notamment, à la commission du Conseil chargée de la révision de l'affaire Calas, participera, en 1766, à la séance plénière qui connut finalement du procès La Chalotais (9).

(1) DUFORT DE CHEVERNY, *op. cit.*, t. I, p. 87 et note 3.

(2) Au cours de son intendance en Picardie, il accorda des subventions sur les fonds de la province à la Société de Musique d'Amiens. (ARDASCHEFF, *op. cit.*, p. 374).

(3) Intendant de Bourgogne, il s'insurge, en 1779, contre les droits exagérés que l'on percevait sur les plaideurs. (Ibidem, p. 384).

(4) *Almanach royal* 1781, liste des Conseillers d'Etat.

(5) DUFORT DE CHEVERNY, *op. cit.*, t. I, p. 87.

(6) Pièce justific. XXIII, p. 295.

(7) L. GUIMBAUD, Auger de Montyon (1733-1820), pp. 4-6 ; LA CHESNAYE DE BOIS, *op. cit.*, t. II, p. 31 ; ARDASCHEFF, *op. cit.*, pp. 32-40.

(8) BONNASSIEUX, *op. cit.*, appendice LVI.

(9) GUIMBAUD, *op. cit.*, pp. 32-40. Lors de cette dernière séance, Montyon aurait même — seul des cinquante-huit personnages présents — osé « émettre des doutes sur la régularité des formes nouvelles avec lesquelles on avait procédé contre des magistrats ». (Ibidem, p. 40).

Grand propriétaire, millionnaire — il a laissé à sa mort un actif de près de sept millions de francs (1) — Montyon fut, pendant huit ans, intendant en province. En 1767, il est envoyé en Auvergne, où il contribua à l'embellissement des villes d'Aurillac et Mauriac (2) et vint de ses propres deniers au secours des littérateurs dans le besoin (3). Mais dès 1769, une querelle avec Louis Crozat, Fermier général et baron de Thiers, lui avait fait perdre de sa popularité. En 1770 - 71, la crise parlementaire donne à Chazerat, premier président de la Cour des Aides de Clermont-Ferrand et bientôt du Conseil supérieur d'Auvergne, l'occasion d'obtenir la place de Montyon qu'il briguaît depuis longtemps : Montyon est révoqué et envoyé à Aix (4). Là, cumulant les fonctions d'intendant avec celles d'inspecteur général du Commerce du Levant et de président de la Compagnie royale d'Afrique (5), Montyon s'intéresse particulièrement à la ville de Marseille, où il inspire de notables travaux d'amélioration des installations portuaires et de la voirie. Mais la Provence est pays d'Etats et l'intendant s'entend mal avec les « procureurs », qui administrent le pays. En 1773, l'archevêque d'Aix, lui-même procureur-né du pays de Provence, mène campagne contre Montyon ; en août de la même année, ce dernier est muté à La Rochelle (6). Il ne fera que des séjours épisodiques dans sa nouvelle intendance. Pourtant, peu après sa nomination, il avait — sans succès — proposé d'y faire remplacer la corvée par un abonnement en argent (7). En octobre 1775, dans une « Lettre à Louis XVI » demeurée célèbre, il fait état de ses disgrâces successives et invoque une santé chancelante pour être rappelé à Paris. Il obtient satisfaction et le 30 octobre, il est nommé Conseiller d'Etat (8).

Dix ans plus tard, Montyon est commissaire au Bureau du Commerce. Conseiller d'Etat ordinaire en 1788, il entre, la même année, au Conseil royal des Finances et du Commerce et au Comité contentieux des Finances. Mais sa nomination au Comité n'aurait été, ainsi qu'il le dit lui-même, qu'une sorte de compensation à la perte de sa place au Conseil

(1) ARDASCHEFF, *op. cit.*, appendice LVI.

(2) Ibidem, pp. 236, 365.

(3) Ibidem, p. 374. Il aurait même été prodigue, mais non sans faire preuve d'une certaine dureté à l'égard de ses propres débiteurs. (Ibidem, pp. 221-222).

(4) GUIMBAUD, *op. cit.*, pp. 104-121.

(5) BONNASSIEUX, *op. cit.*, appendice LVI ; GUIMBAUD, *op. cit.*, p. 136.

(6) GUIMBAUD, *op. cit.*, pp. 142-147.

(7) Ibidem, pp. 148-150.

(8) Ibidem, pp. 154-157. Il est semestre de Janvier. (*Almanach royal* 1777, pp. 191-192).

royal de Commerce, supprimé l'année précédente (1) ; peu après d'ailleurs, froissé et des questions d'intérêt s'en mêlant, il semble bien qu'il ait donné sa démission (2). Quoi qu'il en soit, en 1789, l'Almanach royal ne le cite plus parmi les membres du Comité contentieux (3). Dès le 23 juillet 1789, Montyon émigre en Angleterre (4) où il restera jusqu'en 1814.

Homme de lettres, Montyon avait publié, en 1777, un « Eloge du Chancelier de l'Hôpital » et, l'année suivante, un ouvrage de « Recherches et considérations sur la population de la France », considéré comme remarquable. Son œuvre la plus connue est « Particularités et observations sur les ministres des Finances de France les plus célèbres de 1660 jusqu'à 1791 », parue à Londres en 1812.

Auget de Montyon (5) ne fait plus partie du Comité contentieux en 1789 : il est remplacé par Perrin de Cypierre.

Jean-François-Claude Perrin de Cypierre (1727-1789).

La noblesse de sa famille, qui passa probablement de l'épée à la robe, ne datait que du XVII^e siècle. Son père, conseiller au Parlement de Bourgogne, le laissa orphelin de très bonne heure et fort riche. Il est encore sous la tutelle de son oncle Perrin de Grigaine, un ancien officier, lorsqu'il vient à Paris et devient avocat au Parlement. En 1746,

(1) En 1789, il s'en plaint amèrement au Garde des Sceaux, auquel il écrit : « Je me suis toute ma vie occupé de finance et de commerce, j'ai eu pour guides dans cette étude les hommes de mon état qui ont eu le plus de réputation. Soit par cette considération, soit par quelque autre, j'ai été appelé, en 1781, au Conseil de Commerce qu'on voulait alors remettre en activité ; dans le ministère de M. l'Archevêque de Sens (Lomenie de Brienne), ce Conseil a été supprimé (par le second règlement du 5 juin 1787), on m'a donné pour indemnité une place dans le Comité contentieux des Finances... ». (Lettre de Montyon à l'Archevêque de Bordeaux (Champion de Cicé), 27 août 1789, publ. par GUIMBAUD, *op. cit.*, pp. 222-224).

(2) Il note en effet dans la même correspondance : « ...peu de temps après (sa nomination au Comité contentieux) une place ayant vaqué dans le Conseil des Finances et du Commerce, j'ai été remplacé (sans doute faut-il lire replacé) ; j'ai offert de moi-même de remettre le Comité contentieux des Finances, mais il m'a été observé que, par un nouveau règlement du Conseil, la place au Conseil de finances donnait entrée à la grande Direction et au Bureau du commerce, n'y donnait point d'appointement, mais n'en privait point quand on avait ces places à d'autres titres. On avait disposé de ces places, on m'a offert de révoquer ma nomination ; j'ai senti que ce serait un refus dicté par un intérêt pécuniaire et j'ai pris le seul parti qui me restât à prendre : je n'ai conservé que les deux mille cinq cents livres attribuées aux Conseillers d'Etat de la Grande Direction pendant leur vie... ». (Ibidem).

(3) Pièce justif. XXV, p. 457.

(4) GUIMBAUD, *op. cit.*, p. 246.

(5) Il était le beau-frère de Bouvard de Fourqueux (voir p. 180).

il achète une charge de conseiller au Grand Conseil, avec dispense d'âge, et est reçu l'année suivante. C'est aussi en 1747 qu'il devient grand rapporteur en Chancellerie. Il sera Maître des Requêtes ordinaire de l'Hôtel en 1749, honoraire au Grand Conseil en 1750, président au même Grand Conseil en 1757. Il épouse la fille d'un receveur général des Finances de Lorraine et devient intendant d'Orléans en 1760 : il le demeurera pendant vingt-cinq ans (1).

En Orléanais, il devient grand propriétaire terrien, mène une vie mondaine brillante (2), mais c'est un administrateur ferme et capable (3), qui surveille de près les ponts et chaussées — entretien des voies existantes et aussi construction de routes nouvelles (4) — collabore activement avec la société d'agriculture d'Orléans (5), soutient les fabriques de cotonnades et de toiles peintes de la région (6). Partisan d'une relative liberté du commerce des grains, il s'insurge contre les manœuvres frauduleuses des marchands et commissionnaires (7).

On a ainsi jugé l'intendant d'Orléans : « M. de Cypierre était un homme de grand mérite, et, sans avoir de qualités brillantes, il avait reçu de la nature une adresse et une force qui lui auraient permis d'être ministre » (8). Il aurait été question de le nommer lieutenant général de police à Paris, en juin 1785 (9). En tout cas, il devient, la même année, Conseiller d'Etat semestre de janvier (10). Au début de mai 1788, alors que l'on parlait de supprimer les Parlements et que l'agitation était grande dans tout le Royaume, Perrin de Cypierre aurait fait partie d'un groupe de Conseillers d'Etat qui furent envoyés en province, avec

(1) L. GUÉRIN, L'intendant de Cypierre et la vie économique de l'Orléanais, 1760-1785, pp. 18-20 ; LA CHESNAYE DES BOIS, *op. cit.*, t. XV, p. 717 ; DUFORT DE CHEVERNY, *op. cit.*, t. I, p. 28 ; ARDASCHEFF, *op. cit.*, pp. 27, 42, 45, 76, 91.

(2) L. GUÉRIN, *op. cit.*, pp. 20-22.

(3) Ibidem, pp. 23-35.

(4) Ibidem, pp. 34-60.

(5) Ibidem, pp. 78-109.

(6) Ibidem, pp. 148-170.

(7) Ibidem, pp. 187-209. Son fils, Adrien-Philibert Perrin de Cypierre de Chevilly, né en 1758 ou 1759, Conseiller au Parlement de Paris en 1775, Maître des Requêtes en 1781, est adjoint à son père à l'intendance d'Orléans en 1785 et en devient titulaire en 1787. (Ibidem, pp. 25-26).

(8) DUFORT DE CHEVERNY (*op. cit.*, t. I, p. 253), lequel s'insurge contre l'appréciation portée sur lui par Baudouin de Guémadeuc, auteur supposé de « L'espion dévalisé », où Cypierre est traité de « véritable mâchoire »... (*L'espion dévalisé*, p. 226).

(9) Correspondance secrète..., *op. cit.*, t. I, p. 574.

(10) *Almanach royal* 1786, p. 233.

mission « d'y attendre les ordres du Roi » : il aurait été, pour sa part, envoyé à Toulouse (1).

Perrin de Cypierre ne fera qu'assez peu de temps partie du Comité contentieux des Finances : cité comme membre de l'organisme par l'Almanach royal de 1789, il serait mort la même année (2), peut-être en son extrême fin, ce qui expliquerait que l'Almanach royal de 1790 le mentionne encore, aussi bien dans la liste des Conseillers d'Etat (3) que parmi les membres du Comité contentieux. Quoi qu'il en soit, pour cette même année 1790, ledit almanach cite, avant lui, le Conseiller d'Etat Montholon (4).

Nicolas de Montholon, chevalier (1736-1791) (5).

Il était le petit-fils de Mathieu de Montholon, avocat au Parlement de Paris, puis conseiller au Châtelet. Son père, Pierre de Montholon, seigneur de Cuterelles, était officier de marine. Nicolas de Montholon a 25 ans lorsqu'il est reçu conseiller au Parlement de Paris, en juin 1761.

(1) Correspondance secrète..., *op. cit.*, 4 mai 1788, t. II, p. 252. La nouvelle de son arrivée y aurait d'ailleurs été fort mal accueillie : « On écrit de Toulouse que le peuple a déparé les rues, et qu'en apprenant que M. de Cypierre arrivait chargé des ordres du Roi, il a lâché ce mauvais calembour : Si l'on nous envoie Cypierre (six pierres), nous nous défendrons avec des millions de pavés ». (Ibidem, 9 mai 1788, t. II, p. 254).

(2) GUÉRIN, *op. cit.*, pp. 26-27, lequel n'indique ni le jour, ni le mois. Perrin de Cypierre, d'ailleurs, aurait été malade depuis 1787, époque de la mort de sa femme. (Ibidem).

(3) Pièce justif. XXVII, p. 298.

(4) *Almanach royal* 1790, pp. 236-238.

(5) H. DE FRONDEVILLE (Les présidents du Parlement de Normandie) indique que Montholon serait mort à Paris le 3 novembre 1789, ajoutant cependant : « selon Potier de Courcy, il ne serait mort qu'en 1791 » (p. 122). Dans l'Almanach royal de 1789, certes, à la rubrique « Observations, changements, corrections et avis tardifs survenus pendant l'impression » (pp. 711-714), on peut lire - V° Conseillers d'Etat : « M. de Montholon, décédé ». Mais, en 1790 et 1791, Montholon figure non seulement dans la liste des Conseillers d'Etat (*Almanachs royaux* 1790 et 1791, respectivement pp. 237 et 272), mais il est cité parmi les membres du Comité contentieux des Finances (pièces justif. XXVII et XXVIII, p. 298). Enfin — et surtout — on trouve sa signature au bas d'arrêtés de la grande Direction des Finances pendant toute l'année 1790 et même le 28 mars 1791. (*Arch. nat.*, registres des arrêtés du Conseil, E. 1683^{2A}, arrêt n° 1).

Il y eut donc à l'époque une confusion avec le décès d'un autre Montholon. D'ailleurs, la date du 3 novembre 1789, donnée pour celle de sa mort par Frondeville, est également celle que le même auteur indique pour le décès de Mathieu de Montholon, comte de Lée, né en 1715, conseiller au Parlement de Metz en 1734. (FRONDEVILLE, *op. cit.*, p. 100, n° IX).

Quatre ans plus tard, il est premier président du Parlement de Metz (1). Il en exercera la charge jusqu'en 1771, date à laquelle le Parlement de Metz est supprimé et rattaché à celui de Nancy. En février 1775, il est nommé premier président du Parlement de Rouen, succédant ainsi à Miromesnil, devenu Garde des Sceaux (2).

Dans des circonstances difficiles, Montholon saura se montrer conciliant et habile. Le 6 août 1778, le Parlement de Rouen avait adressé au Roi des remontrances au sujet de la perception des impôts en Normandie, où il était particulièrement question de la levée des vingtièmes ; on y réclamait même la réunion des anciens Etats provinciaux. Ces remontrances furent très mal accueillies par le pouvoir royal et une députation du Parlement de Rouen — dont le premier président Montholon et le président Bigot — fut convoquée à Versailles, le 31 août 1778. Elle est de retour le 2 septembre et fait part à ses collègues assemblés du sévère accueil de Louis XVI et de Maurepas. A la suite de cette entrevue, le Conseil du Roi cassa plusieurs arrêts du Parlement de Rouen et des Lettres-patentes furent rendues où il était noté que « par la terreur que répandaient ses arrêts », le Parlement de Normandie empêchait les préposés de s'acquitter de leur tâche, s'attribuant au reste la connaissance de matières d'administration qui n'appartenait qu'au Roi. Le maréchal d'Harcourt fut envoyé à Rouen avec l'ordre d'y faire enregistrer d'autorité ces Lettres-patentes dans les registres du Parlement et de les faire placarder dans toute la province, ce qui fut fait le 3 septembre 1778. Exaspéré, le Parlement se réunit et délibère pendant toute la nuit du 3 au 4 septembre. Au cours de cette séance, tous les magistrats décidèrent de remettre leur démission, ceci au mépris de « l'ordonnance de discipline » de novembre 1774, dont l'article 30 interdisait les démissions combinées. Tout ceci embarrasse fort le premier président Montholon, qui pense aux conséquences graves qu'aurait cette démission collective, mais qui ne peut en empêcher ses collègues en invoquant un texte détesté. C'est alors qu'il trouve un expédient : il annonce que les « gens du Roi » doivent être avertis de cette délibération, et même y assister, car elle intéresse l'état de tous les membres de la Cour. Mais Montholon n'est pas écouté : le Parlement prend un arrêté par lequel il supplie le Roi d'agréer l'offre qui lui est faite de tous les offices de ses membres, mais où il note aussi — peut-être sur les conseils du premier président — que les magistrats continueront de remplir leurs fonctions jusqu'à ce que le Roi pourvoie à leur remplacement ou leur rende sa

(1) LA CHESNAYE DES BOIS, Dictionnaire de la Noblesse, *op. cit.*, t. XIV, pp. 309-310 ; FRONDEVILLE, *op. cit.*, pp. 98-99, 122.

(2) H. DE FRONDEVILLE, *op. cit.*, p. 122.

confiance. Un extrait de la délibération est alors porté à Versailles par Montholon et quatre présidents à mortier. La démission collective des parlementaires normands est acceptée. Mais les termes de la délibération — et notamment la porte qu'avaient laissée ouverte les magistrats en consentant à retirer leur démission si le Roi leur rendait sa confiance — permettent des pourparlers fructueux : il ne fut pas donné suite à ladite délibération et les magistrats normands continuèrent d'exercer leurs fonctions (1).

Cet épisode normand de la lutte entre les Parlements et le pouvoir royal fut le seul incident grave qui eut lieu sous la présidence de Montholon, lequel marqua son passage à Rouen par la création de la bibliothèque du Parlement (2). En 1782, Montholon devient Conseiller d'Etat semestre de juillet et ordinaire du Conseil royal de Commerce (3). Il vit à Paris dans une retraite relative (4), mais entre, en 1790, au Comité contentieux des Départements (5), et, la même année, au Comité contentieux des Finances, où il est encore en 1791, lorsqu'y entre Dupré de Saint-Maur (6).

Nicolas Dupré de Saint-Maur, chevalier.

Il était issu d'une famille dont la noblesse pouvait être authentifiée depuis le début du XVI^e siècle et qui compta plusieurs magistrats. Son père, Nicolas-François Dupré de Saint-Maur (1694 - 1774), trésorier de France au bureau des finances de Paris et, plus tard, Conseiller du Roi et maître des comptes, fut surtout connu comme traducteur — il aurait été l'un des premiers à faire connaître en France la littérature anglaise — et savant : il s'intéressa à la statistique, à l'économie politique, et a laissé, entre autres, un « Essai sur les monnaies », qui fit autorité. Il avait été reçu à l'Académie française en 1733 (7).

(1) FLOQUET, Histoire du Parlement de Normandie, t. VII, pp. 71-82.

(2) H. DE FRONDEVILLE, *op. cit.*, p. 122.

(3) *Almanach royal* 1783, p. 127.

(4) H. DE FRONDEVILLE, *op. cit.*, p. 122. L'un de ses frères, François de Montholon, né en 1738, fit ses études de droit à l'Université d'Orléans. Il fut reçu avocat au Parlement de Metz, en 1765, et conseiller au même Parlement, l'année suivante. En 1767, il devint Maître des Requêtes et, en 1769, procureur général en la Chambre des Comptes de Paris. (LA CHESNAYE DES BOIS, *op. cit.*, t. XIV, pp. 309-310 ; E. MICHEL, Biographie du Parlement de Metz, p. 374 ; FRONDEVILLE, *op. cit.*, p. 99, notice d). Il est encore à ce poste en 1791. (*Almanach royal* 1791, p. 300).

(5) Voir p. 14, note 1.

(6) Pièce justific. XXVIII, p. 298.

(7) LA CHESNAYE DES BOIS, *op. cit.*, t. XVI, p. 319 ; NÉRAUD, *op. cit.*, pp. 198-199.

Son fils, Nicolas Dupré de Saint-Maur, conseiller au Parlement de Paris en 1751, devint Maître des Requêtes en 1755. Il fut intendant pendant vingt et un ans : à Bourges (1764 - 1776) où il fut très estimé, et à Bordeaux (1776 - 1785 (1). Un pamphlet du temps, passant en revue les divers intendants en poste vers les années 1780, dit de lui : « Saint-Maur à Bordeaux, homme nul et vraiment incapable, administre une province intéressante, une ville superbe, un Parlement difficile à manier » (2). Nul doute que cette condamnation sans appel ne soit le fruit d'une rancune personnelle, car, si l'on s'attache à évoquer les idées et les réalisations de Dupré de Saint-Maur au cours de son intendance en Guyenne, on découvre un tout autre personnage.

Protecteur des lettres et des arts, Dupré de Saint-Maur, en 1783, favorise à Bordeaux la création d'une société d'amateurs de belles-lettres, le « Musée » (3). Dans le domaine économique, il se révèle partisan de la culture de la pomme de terre ; il tente même, sans succès, d'introduire la culture du tabac dans la généralité de Bordeaux (4). Il s'insurge contre le régime fiscal en vigueur : en 1782, il n'avait pas hésité à affirmer que les privilèges des nobles en matière d'impôts étaient humiliants pour le peuple (5). Il tente d'introduire plus d'équité dans la répartition de la taille (6). Admirant les réalisations de Turgot en Limousin, l'intendant Dupré de Saint-Maur aurait voulu, dans sa généralité, remplacer la corvée par un impôt (7). Hostile à cette idée, le Parlement de Bordeaux fit des remontrances et tenta de perdre l'intendant en s'attaquant à sa réputation. Dupré de Saint-Maur dut céder. Mais il fit imprimer une brochure anonyme, puis publia sous son nom un « Mémoire sur la corvée », où il se justifie et attaque violemment le despotisme (8). Il doit abandonner son poste, mais la commission spéciale du Conseil du Roi chargée d'examiner le litige lui est favorable et il devient, en 1785, Conseiller

(1) LA CHESNAYE DES BOIS, *op. cit.*

(2) *L'espion dévalisé*, p. 218.

(3) Pour permettre à cette société de se réunir, il lui prêta la grande salle de concerts de son hôtel. (ARDASCHEFF, *op. cit.*, pp. 337-338).

(4) Ibidem, pp. 334-336.

(5) Ibidem, p. 282.

(6) Pour ce faire, il divisa les contribuables en quatre catégories : journaliers, artisans et commerçants, fermiers et cultivateurs à moitié fruit, propriétaires. (NÉRAUD, *op. cit.*, pp. 200-201 et ARDASCHEFF, *op. cit.*, p. 288).

(7) Aussi bien à Bourges (NÉRAUD, *op. cit.*, pp. 199-200) qu'à Bordeaux (ARDASCHEFF, *op. cit.*, pp. 184-191).

(8) ARDASCHEFF, *op. cit.*, p. 385.

d'Etat (1). C'est à ce moment qu'il triomphe, puisqu'un arrêt du Conseil du 6 novembre 1785 ordonne l'essai, pendant trois ans, de la conversion de la corvée en une prestation en argent (2). Il mourut en 1792 (3).

Dupré de Saint-Maur ne fut membre du Comité contentieux des Finances qu'en 1791 ; il n'aura donc participé à ses travaux que pendant l'ultime année d'existence de l'organisme. Nul doute que les raisons de son accession au Comité ne soient les mêmes que celles qui présidèrent au choix de ses collègues ou des personnages qui les avaient précédés.

*
**

Le Comité contentieux des Finances était destiné à « éclairer » le Contrôleur général sur les affaires contentieuses dont la décision devait, en fait, lui appartenir, puisque les séances financières du Conseil du Roi, depuis fort longtemps, avaient pratiquement cessé de se tenir. Que représentait, dans sa structure même, ce Comité chargé d'apporter son aide au Contrôleur général ? Quel était son recrutement ? Quel était le statut accordé à ses membres ? Leur nombre ?

Si l'on scrute la carrière des douze personnages qui, de 1777 à 1791, se succédèrent au Comité contentieux, on ne peut manquer de constater que chacun d'eux, avant d'accéder à l'organisme, était déjà Conseiller d'Etat depuis un certain nombre d'années, soit Conseiller semestre (4), soit ordinaire, soit même spécialement attaché au Conseil royal des Finances et au Conseil royal de Commerce. Certains d'entre eux, tels Moreau de Beaumont et Taboureau des Réaux, appartenaient au Conseil des Dépêches. L'Almanach royal, d'ailleurs, lorsqu'il donne la liste annuelle des membres du Comité contentieux, fait toujours suivre leur nom de la mention « Conseiller d'Etat », suivie de l'indication de leur domicile. Or, l'édit de juin 1777 avait prévu que le Comité

(1) Ibidem, p. 190, et *Almanach royal* 1786. On dit à cette occasion : « Une commission de Conseillers d'Etat doit juger cette semaine l'affaire de M. Dupré de Saint-Maur, intendant de Bordeaux. On sait déjà que le jugement qui interviendra sera honorable pour ce magistrat, qui sera fait tout de suite Conseiller d'Etat lui-même. L'intendance de Bordeaux sera donnée à M. Camus de Néville, intendant de Paris ». (Correspondance secrète, *op. cit.*, 24 mars 1785, t. I, p. 548).

(2) La mesure devint définitive en juin 1786 (ARDASCHEFF, *op. cit.*, pp. 184-191).

(3) NÉRAUD, *op. cit.*, p. 199.

(4) En principe, les Conseillers semestres ne servaient au Conseil que pendant une période de six mois. Mais depuis longtemps, ils servaient en fait toute l'année. Il n'existait donc entre eux et les Conseillers d'Etat ordinaires qu'une différence de traitement. Mais juridiquement, une nouvelle lettre de commission était nécessaire pour devenir Conseiller d'Etat ordinaire. (A. DE BOISLISLE, *Les Conseils sous Louis XIV*, *op. cit.*, t. IV, pp. 398-400).

contentieux serait composé « de trois personnes que nous choisirons de préférence dans notre Conseil » (1). Les bases jetées par cet édit se muèrent donc en un principe constamment observé.

Presque toujours fils de magistrats, eux-mêmes ayant été soit conseillers au Parlement de Paris — tels Moreau de Beaumont, Taboureau des Réaux, Bouvard de Fourqueux, d'Ormesson, Lambert, Dupré de Saint-Maur, soit premiers présidents d'un Parlement de province — ce fut le cas de Vidaud de La Tour et de Montholon — soit même, comme Dufour de Villeneuve, Dupleix de Bacquencourt, Montyon, Perrin de Cypierre, conseillers ou présidents au Grand Conseil (2), les membres du Comité contentieux ne se distinguent pas seulement par le fait qu'ils furent tous Conseillers d'Etat avant d'accéder au Comité : ils avaient tous eu un passé de magistrats et aussi d'administrateurs. Si, en effet, quelques-uns d'entre eux n'avaient connu de l'administration financière qu'à son stade supérieur, en étant Intendants des Finances pendant un certain nombre d'années, comme Moreau de Beaumont pendant vingt et un ans, Bouvard de Fourqueux pendant six ans et d'Ormesson pendant cinq ans, la majorité d'entre eux avaient été autrefois intendants en province, et la plupart du temps durant de longues années : Perrin de Cypierre (vingt-cinq ans), Dupré de Saint-Maur (vingt et un ans), Dupleix de Bacquencourt (quinze ans), Taboureau des Réaux (onze ans), Moreau de Beaumont (neuf ans), Auget de Montyon (huit ans), Dufour de Villeneuve (trois ans). Ces hommes avaient donc la pratique des affaires administratives et financières. Certains, tels Moreau de Beaumont, Taboureau des Réaux, d'Ormesson, Lambert — et peut-être même Bouvard de Fourqueux — passent pour avoir été des spécialistes du contentieux administratif.

(1) Pièce justif. I, p. 264.

(2) Issu du Conseil d'Etat du Roi, le Grand Conseil en avait été séparé en 1497, pour le décharger de certaines affaires contentieuses. Sa compétence avait été ainsi précisée par un édit de juillet 1775 : indults des cardinaux et du Parlement de Paris, bénéfices conférés par le Roi, à l'exception de ceux conférés en régalé et dont la connaissance appartenait au Parlement de Paris, évocation de certaines causes des ordres religieux, contrariétés entre les arrêts des Cours, règlements de juges. Or, normalement, ces affaires auraient dû être tranchées par le Parlement. Aussi les conflits entre celui-ci et le Grand Conseil ne cessèrent pas, tout au long de l'Ancien Régime. Supprimé par Maupeou, le Grand Conseil fournit son personnel aux Conseils supérieurs qu'il avait créés en remplacement des Parlements. Mais il fut rétabli avec ces derniers en 1774. Le personnel du Grand Conseil était fort nombreux : en 1789, il comptait un premier président, quatre présidents, quarante-huit conseillers, un procureur général et un avocat général, huit substituts, cinq greffiers, quatorze procureurs, dix-neuf huissiers, un aumônier et huit médecins et chirurgiens. Au Grand Conseil, les charges étaient vénales, mais la justice se rendait gratuitement. (MARION, Dictionnaire des institutions de la France aux XVII^e et XVIII^e siècles, *op. cit.*, V^e Grand Conseil).

Les membres du Comité contentieux des Finances appartenaient au monde de la haute administration. Quel était leur milieu social ? Un certain nombre étaient de très bonne, sinon de très grande noblesse : d'Ormesson, Vidaud de La Tour, Lambert, Montholon, Dupré de Saint-Maur. Presque tous, sauf Bouvard de Fourqueux sont aisés ; quelques-uns — comme Dupleix de Bacquencourt, Montyon, Perrin de Cypierre — sont même très fortunés. Un seul parvenu, semble-t-il, parmi tous ces personnages : Dufour de Villeneuve.

Il n'est pas sans intérêt de noter également que certains des membres du Comité contentieux avaient accueilli favorablement les doctrines économiques nouvelles : Vidaud de La Tour était partisan de la liberté du commerce des grains, tout comme Bouvard de Fourqueux, adepte des théories de Quesnay ; il en était de même, dans une certaine mesure, pour Perrin de Cypierre. Dupré de Saint-Maur, favorable aux cultures nouvelles, voulut appliquer le système prôné par Turgot et réformer la corvée ; il tenta également d'améliorer le régime fiscal dans sa généralité. Dupleix de Bacquencourt, Montyon, Dupré de Saint-Maur, passent pour avoir été de grands philanthropes, le dernier ayant même officiellement manifesté son hostilité au despotisme.

Hommes d'expérience, en principe, les membres du Comité contentieux étaient aussi des hommes mûrs, ayant généralement atteint ou dépassé 55 ans : si, en effet, d'Ormesson accède au Comité à 31 ans, Vidaud de La Tour à 46 ans, et Montholon à 54 ans, Montyon n'y entre qu'à 55 ans, Bouvard de Fourqueux et Lambert à 58 ans, Dupleix de Bacquencourt à 59 ans, Moreau de Beaumont à 62 ans, Taboureau des Réaux à 64 ans, Dufour de Villeneuve à 67 ans.

Quel était le statut juridique des membres du Comité ? Il est difficile de répondre amplement à la question. Ils étaient vraisemblablement des commissaires. A la fin de l'Ancien Régime, les nouvelles créations de fonctionnaires actifs sont toujours faites sur ce type. D'autre part, dans le dispositif des derniers arrêts du Conseil du Roi, la mention de l'intervention du Comité contentieux se présente sous les formes suivantes : « De l'avis des magistrats composant le Comité contentieux », ou « De l'avis des *sieurs commissaires* du Comité contentieux ». On peut donc avancer avec une assez grande certitude que les membres du Comité contentieux des Finances furent titulaires de commissions. Mais quelle en était la durée ?

Certains des membres du Comité contentieux y siégèrent jusqu'à leur mort : Dufour de Villeneuve (1781), Taboureau des Réaux (1782), Moreau de Beaumont (1785), Bouvard de Fourqueux et Perrin de Cypierre (1789). D'autres y cessent leur activité parce qu'ils deviennent

Contrôleurs généraux : d'Ormesson en 1783, Lambert en 1787 (1). Auget de Montyon, membre du Comité contentieux en 1788, n'en fait plus partie l'année suivante, très probablement parce qu'il a donné sa démission. En revanche, Vidaud de La Tour, Dupleix de Bacquencourt, Montholon et Dupré de Saint-Maur restent au Comité jusqu'à la chute de l'organisme, corrélative à celle du Conseil du Roi, en avril 1791. Le cas de Montyon demeurant réservé, il n'y a donc aucun exemple qu'un membre du Comité contentieux se soit vu retirer sa commission, sauf, bien entendu, lorsqu'il lui est impossible d'y remplir ses fonctions, parcequ'il est appelé au ministère (2).

Il faut noter enfin que le Comité contentieux — lequél aux termes de l'édit de juin 1777, devait comprendre « trois personnes » et qui eut effectivement cette composition pendant les cinq premières années de son existence — se vit adjoindre un membre supplémentaire en 1782. Cette année-là, en effet, il est composé de Moreau de Beaumont, Bouvard de Fourqueux, d'Ormesson, Taboureau des Réaux (3). Or, c'est ce dernier personnage qui remplace Dufour de Villeneuve mort quelques mois auparavant. Un contemporain note, en effet, à la date du 30 novembre 1781 : « C'est M. de Caumartin, le prévôt des marchands, qui doit avoir la place de Conseiller d'Etat vacante par la mort de M. de Villeneuve. M. Taboureau a eu ses bureaux, et surtout la place du Comité des Finances » (4). Le jeune d'Ormesson ne serait-il alors entré au Comité contentieux que par faveur ? On ne sait. Toujours est-il qu'à partir de ce moment, le Comité contentieux comptera immuablement quatre membres (5).

Ainsi composé d'hommes qui, dans leur très grande majorité, furent, durant de longues années, des magistrats et des administrateurs, avant

(1) Bouvard de Fourqueux, Contrôleur général la même année (10 avril - 3 mai 1787), le fut sans doute trop peu de temps pour avoir quitté définitivement le Comité contentieux.

(2) On ne possède aucun renseignement sur la rémunération allouée aux membres du Comité contentieux.

(3) Pièce justif. XVI, p. 291.

(4) BACHAUMONT, Mémoires secrets..., *op. cit.*, t. XVIII, p. 170.

(5) Pièces justif. XVII, XVIII, XIX, XXI, XXII, XXIII, XXV, XXVII, XXVIII (pp. 291 - 298). Il est à remarquer, qu'en 1783 (pièce justif. XVII), le nom de Moreau de Beaumont est suivi des indications suivantes : « Les domaines et bois, les états des domaines, ceux des bois ». D'Ormesson, lui, se voit confier : « Le département des impositions, le don gratuit du Clergé, la régie des étapes, celle des poudres et salpêtres, l'agriculture, les travaux de charité ». Ceci s'explique sans doute par le fait que, cette année-là, Moreau de Beaumont et d'Ormesson figuraient, en tant que Conseillers d'Etat, à la tête des services financiers confiés à des Maîtres de Requêtes, lesquels avaient remplacé les Intendants des Finances supprimés depuis 1777 (voir pp. 46-48).

de devenir Conseillers d'Etat, qui sont Conseillers d'Etat au moment de leur accession au Comité, l'organisme se présente donc comme une émanation du Conseil du Roi. Il présente les mêmes traits caractéristiques de ces multiples services administratifs que couvrait l'unité juridiquement trompeuse du Conseil. Comme tel notamment, le Comité n'était pas seulement une réunion de Conseillers d'Etat, il comprenait des bureaux que servaient des Maîtres de Requêtes.

SECTION II

LES MAITRES DES REQUETES

En créant le Comité contentieux des Finances, on n'avait pas prévu que lui seraient adjoints des Maîtres des Requêtes. Ce n'est que dix ans plus tard, le 5 juin 1787, que le second des règlements royaux rendus ce jour-là dispose, en son article 8 (alinéa 2) : « Quatre Maîtres des Requêtes seront attachés audit Comité, pour y rapporter les affaires qui devront y être portées... ». Ce nombre de quatre n'est cependant pas présenté comme une obligation stricte : il est en effet déclaré, par le même règlement, que le président du Comité contentieux pourra, « en cas de nécessité, confier quelques affaires à tels autres Maîtres des Requêtes qu'il jugera convenable » (1). Le texte donne d'ailleurs tout aussitôt une utile indication sur l'ancienneté de l'institution des Maîtres des Requêtes auprès de l'organisme, en supprimant « ...au-delà dudit nombre de quatre, toutes les places de Maîtres des Requêtes-rapporteurs, Maîtres des Requêtes surnuméraires et Maîtres des Requêtes adjoints qui avaient été établis près le Comité contentieux, ainsi que tous les traitements qui ont été attribués à chacun d'eux... » (2). On n'est pas surpris de ces suppressions si l'on se souvient des raisons d'économie qui avaient motivé ce règlement du 5 juin 1787 (3). En tous cas, le texte indique qu'il existait déjà des Maîtres des Requêtes auprès du Comité contentieux. A quelle date cette pratique prit-elle naissance ?

(1) Pièce justif. III, p. 271.

(2) Ibidem.

(3) Voir p. 50.

A en croire l'auteur anonyme de la « Correspondance secrète », il aurait été question, dès juin 1777, d'adjoindre deux Maîtres des Requêtes au Comité contentieux des Finances : Valdec de Lessart et Lattaissant de Bainville (1). Ces derniers furent-ils effectivement attachés à l'organisme, ou bien celui-ci se vit-il adjoindre d'autres personnages en qualité de Maîtres des Requêtes ? Les Almanachs royaux sont muets à ce sujet, puisque c'est seulement dans les toutes dernières années d'existence du Comité qu'en donnant sa composition ils citent et ses membres et ses Maîtres des Requêtes. Mais l'examen de deux documents spécialement consacrés au Comité contentieux et plus longuement analysés à propos de l'activité de l'organisme, fait découvrir que, très vite, certains personnages furent chargés de rapporter des affaires devant le Comité contentieux.

Tout d'abord une « Note des affaires contentieuses envoyées au Comité depuis son établissement... » (2) apprend qu'en 1781, il y avait au moins un Maître des Requêtes auprès du Comité contentieux des Finances : Foulon d'Ecotier. Il était Maître des Requêtes depuis 1776 et intendant de la Guadeloupe (3). D'autre part, et surtout un « Relevé des affaires envoyées au Comité contentieux » commencé en 1782 (4), permet de reconstituer, à partir de 1784, l'équipe de ses Maîtres des Requêtes. C'est ainsi que, cette année-là, y ont rapporté : Launay, Caze, Drouet de Saint-Alize, Balainville, Grandville, La Villeurnoise. En 1786, s'ajoutent à ces noms ceux de : Boisgibaut, Maissemy, Vaudeuil, Fontette, Rochefort. Les noms nouveaux, pour 1787, sont : Sartine, Saint-Prest (5), La Bloterye, Colonia ; pour 1788 : Pleuvault, Fumeron, d'Orvilliers, l'abbé de Pernon. Le Président du Comité contentieux a donc dû user assez largement de la faculté qui lui fut confirmée par le second règlement du 5 juin 1787, de confier au besoin des affaires

(1) Voir p. 178.

(2) *Arch. nat.* H. 1674, pièce n° 93 (voir pp. 166-167).

(3) *Almanach royal* 1777, pp. 209-210.

(4) *Arch. nat.* E. 2783 (voir pp. 162-166).

(5) Il s'agit de Brochet de Saint-Prest. On le verra souvent rapporter au Comité contentieux. Maître des Requêtes depuis 1762 (*Almanach royal* 1777, pp. 209-210), il est Intendant du Commerce en 1774, lorsque Turgot arrive au Contrôle général. Il fut aussi rapporteur à la Commission pour les blés (voir p. 118). On dit qu'il aurait été « plus que suspect » : sous le ministère de l'Abbé Terray, il aurait été d'accord avec celui-ci pour ruiner les marchands de blé, en faisant acheter le grain très cher — avec l'argent du Roi — et en revendant à meilleur marché. Cette politique aurait entraîné des soulèvements dans le Midi de la France. A son arrivée au ministère, Turgot l'aurait « remercié ». (FONCIN, *Essai sur le ministère de Turgot*, *op. cit.*, p. 71, lequel cite COQUEREAU, *Mémoires sur l'administration des finances sous le ministère de M. l'Abbé Terray*, Londres, 1776, in-12, pp. 160-170).

à d'autres Maîtres des Requêtes que les quatre personnages spécialement attachés à l'organisme.

Quoiqu'il en soit, à partir de 1790, l'Almanach royal commence à donner la liste des Maîtres des Requêtes officiellement attachés au Comité contentieux des Finances, énumérant : Brochet de Saint-Prest, Coupard de La Bloterye, Colonia, Sartine (1). Ces quatre mêmes personnages y servent encore en 1791 (2).

Quelle sorte de travail ces Maîtres des Requêtes furent-ils appelés à fournir sous la direction des Conseillers d'Etat membres du Comité ? Quelle était la nature des affaires que tous y traitèrent ? Comment les traitèrent-ils ? Autant de problèmes qui ressortissent à l'activité de l'institution qui fait l'objet de notre étude.

(1) Pièce justif. XXVII, p. 298.

(2) Pièce justif. XXVIII, p. 298.

CHAPITRE II

LA COMPETENCE DU COMITE CONTENTIEUX DES FINANCES

En juin 1777, on avait voulu « examiner ce qui pouvait convenir le mieux » au Contrôle général des Finances : le Comité contentieux devait être, pour le Contrôleur général, un « moyen de se garantir de la surprise et de l'erreur » (1). Dans la pensée de ses promoteurs, le Comité contentieux n'a donc d'activité que dans l'orbe du Contrôle général des Finances. Si l'on veut tenter de découvrir sa compétence (2), il est indispensable de se pencher sur le Contrôle général lui-même, afin de marquer la place véritable que tenait l'institution dans le système administratif de l'ancienne monarchie. Une telle étude préalable est d'autant plus nécessaire que, sans avoir présents à l'esprit les concours du Contrôle général des Finances, il est à peu près impossible d'interpréter

(1) Pièce justif. I, pp. 263-264.

(2) S'il faut en croire l'auteur anonyme de la « Correspondance secrète », dès juillet 1777, le Comité contentieux aurait « fait ses premières armes » dans les conditions suivantes : « Le comité des finances qui a été établi déplait par ses membres à toute notre magistrature et même aux collègues de ces membres. On vient même assez maladroitement d'exciter contre lui, en lui attribuant d'autorité privée la connoissance d'une affaire qui était pendante à la décision de la grande direction du conseil. Cette affaire intéresse la Maison de Rohan, laquelle répète au Roi environ trois millions pour droits de lods et ventes du port de la ville de Lorient en Bretagne, dont un prince de cette maison est seigneur. Les différents corps, qui craignent les coups du directeur général des finances, ont fait des représentations directes ou font cabaler par celui des partis de la cour qui les protège. Tous ces mouvements suspendent la rotation des affaires et les tiennent en combustion ». (*Correspondance secrète*, 18 juillet 1777, t. I, pp. 79-80).

les documents d'archives qui se rapportent au Comité contentieux, mais ne s'éclairent qu'au jour du Contrôle général.

Le Contrôle général des Finances à la fin du XVIII^e siècle.

Evoquant le Contrôle général à l'arrivée de Turgot au ministère, un historien le présente ainsi : « C'était à cette époque le plus important sans conteste de tous les ministères, celui auquel ressortissaient plus ou moins tous les autres. Car le Contrôleur général n'était pas seulement l'homme préposé au Trésor public, chargé de percevoir l'impôt, de surveiller l'emploi des fonds et de les répartir parmi les différents services, mais il tenait encore en mains, par mille fils mystérieux, l'administration générale du Royaume, et, du centre, son influence rayonnait sur toutes les provinces, par le privilège qu'il avait de communiquer directement avec les intendants, de leur transmettre, en les interprétant, les ordres du pouvoir suprême » (1). Necker, quelques années plus tard, expliquera cet extraordinaire accroissement du rôle du Contrôleur général par l'extrême complexité du système fiscal de l'époque : « Cette place est devenue infiniment plus considérable qu'elle ne l'était autrefois ; parce que les impôts se sont extrêmement multipliés et diversifiés. On lève aujourd'hui sur les peuples, tant au profit de Votre Majesté, que pour le compte des villes, des hôpitaux et des communautés, près de cinq cents millions » (2). Il semble que Necker — assez bien placé pour être renseigné — ait eu raison dans son appréciation générale, encore est-il besoin de se rendre compte dans le détail de la véracité de son point de vue pour mieux en comprendre la portée.

Créé en 1547, sous le règne de Henri II, et partagé alors entre deux titulaires, plusieurs fois démembré au cours du XVII^e siècle, le Contrôle général des Finances était devenu une institution stable et la première dans l'administration financière depuis que Colbert, en 1665, était demeuré seul Contrôleur général (3). Juridiquement, le Contrôle général est une charge : son titulaire reçoit une commission et il est révocable au gré du Roi. Le Contrôleur est généralement choisi parmi les

(1) SÉGUR, *Au couchant de la monarchie*, t. I : Louis XVI et Turgot, pp. 132-133.

(2) NECKER, *Compte rendu des Finances de 1781*, dans « Œuvres », *op. cit.*, p. 58.

(3) JOUVENCEL, *Le Contrôleur général des Finances sous l'Ancien Régime*. On s'y référera pour la suite des développements relatifs à la fonction et à la situation du Contrôleur général.

Conseillers d'Etat et, le plus souvent, on lui donne par courtoisie le titre de ministre, mais il est rarement ministre d'Etat. Comme il n'est pas revêtu de l'une des quatre charges de Secrétaire d'Etat, il ne peut rien signer en commandement et son nom ne peut figurer sur la minute des arrêts du Conseil que comme rapporteur. Le Contrôleur général prête serment entre les mains du Chancelier, en séance de la Chambre des Comptes. La noblesse lui est attribuée, s'il ne la possède déjà. Il jouit des privilèges des Secrétaires du Roi et officiers commensaux ; il est exempté de tutelle, curatelle, gabelle, aides, taille, octrois, logement des gens de guerre, etc... Ses gages annuels sont de 36 000 livres, auxquels s'ajoutent les émoluments qu'il perçoit comme Conseiller d'Etat et membre de divers bureaux et commissions du Conseil.

Le Contrôleur général est, en effet, appelé à jouer un rôle particulièrement important lors des séances que tiennent les diverses formations du Conseil. Certes, il ne peut entrer au Conseil d'En-Haut que s'il est ministre d'Etat ; mais il fait toujours partie du Conseil des Dépêches (1). Depuis Colbert, il a toujours obtenu une commission spéciale pour siéger au Conseil royal des Finances, où il est en principe seul rapporteur (2), et au Conseil royal de Commerce (3). Il assiste aux séances de la grande et de la petite Directions des Finances (4), ainsi qu'aux réunions du Conseil d'Etat et Finances, devant lequel il rapporte (5). Aidé par ses collaborateurs, les Intendants des Finances, il détient également une fonction de premier plan aux deux Bureaux des Finances adjoints au Conseil : Bureau des domaines et des aides, Bureau des gabelles, cinq grosses fermes, tailles et autres affaires de finances (6).

Or, au XVIII^e siècle, les séances financières du Conseil du Roi semblent devenues rarissimes et les arrêts du Conseil, en conséquence, ne sont le plus souvent que des fictions destinées à couvrir, aux yeux du monde, des décisions prises en dehors d'elles. L'administration financière du Royaume étant donc pratiquement concentrée entre les mains du Contrôleur général, il doit en fait régler nombre d'affaires contentieuses relatives aux matières qui lui sont confiées. Il est, bien entendu, aidé dans cette besogne par les Intendants des Finances, ses collaborateurs, lesquels se partagent l'administration financière du Royaume (7).

(1) OLIVIER-MARTIN, Le Conseil d'Etat du Roi, *op. cit.*, p. 76.

(2) Ibidem, pp. 89, 247-248.

(3) Ibidem, p. 99.

(4) Ibidem, pp. 166-167.

(5) Ibidem, p. 250.

(6) Voir p. 29.

(7) Voir pp. 34-57.

Mais le Contrôleur général supervise et est chargé, personnellement, de certaines tâches dont les Intendants des Finances n'ont que le « détail ». Il a son propre département et ses propres bureaux.

Si l'on examine attentivement — en essayant d'y mettre un peu d'ordre — le département de Turgot en 1775, et les bureaux de ses premiers commis (1), on constate que leurs attributions dépassaient de beaucoup celles dont sont chargés les services de nos actuels ministres des finances : le Contrôleur général, en effet, non seulement exerce une véritable emprise sur le Trésor royal et l'administration fiscale, mais il enserme dans des liens étroits les corps constitués, s'insinue même dans toute la police du Royaume, de telle sorte que l'on ne saurait dégager les grands cadres de sa compétence — et par là même apercevoir celle du Comité contentieux — si l'on n'explorait pas dans ces directions. Certes, le rôle de ces services est tout d'abord financier ; le Contrôleur général, en effet, chef du Trésor royal, doit pourvoir à la centralisation des fonds. L'un des premiers commis de ses bureaux est d'ailleurs spécialement préposé aux « détails des fonds et dépenses » du Trésor royal : il doit constater les revenus et dépenses du Roi et en rendre compte au Contrôleur général (2), lequel, sans doute, n'est pas ordonnateur — le pouvoir d'ordonnancement appartenant au Roi seul — mais présente toutes les ordonnances à la signature du souverain, y compris celles qui relèvent d'autres ministères ou d'autres départements que ceux des finances. Le Contrôleur général a donc un droit de regard sur toutes les dépenses qui se font dans le Royaume ; c'est ce qui explique que soient, par exemple, mentionnées dans son département des dépenses militaires et navales, telles que l'extraordinaire des guerres, l'artillerie et le génie, pain de munition, vivres étapes, ligues suisses. On a pu dire qu'il était le « payeur et intendant général de l'armée » (3). Il a la haute main sur tous les paiements, puisqu'il dirige et contrôle tous les comptables, gardes du Trésor royal, receveurs particuliers des divers services. Il veille, en particulier, au paiement des rentes et des gages dus aux magistrats des Parlements et Cours supérieures. Mais le Contrôleur général surveille également la rentrée des impôts puisqu'il a, personnellement, la « direction des vingtièmes ». Il a de surcroît la « direction générale de toutes les Fermes du Roi » et à ce titre exerce un étroit contrôle sur l'administration de la Ferme générale, dont les bureaux sont à Paris (4) :

(1) Pièces justif. V et VII, pp. 277, 280-282.

(2) En 1775, c'est Vaines qui a son propre bureau composé de cinq commis, (Pièce justif. VII, p. 280).

(3) JOUVENCEL, *op. cit.*, p. 312.

(4) Voir p. 25.

notamment c'est lui qui prépare les baux relatifs à la Ferme et veille à leur exécution. Dans un autre ordre d'idée, en tant que responsable des parties casuelles, le Contrôleur général des Finances doit, dans l'intérêt du Trésor royal, éviter que les offices restent longtemps sans titulaires (1). Il a la direction de la fabrication des monnaies. Lorsque la Loterie royale sera créée par Clugny, en 1776 (2), elle sera toujours incluse dans le département du Contrôleur général. La même année, l'administration des postes et des messageries royales se trouvera, à son tour, intégrée dans ledit département.

De par ses attributions financières, le Contrôleur général est amené à exercer une sorte de tutelle administrative sur les différents corps constitués, en particulier sur les pays d'Etats, les communautés d'habitants, le Clergé. Jusqu'à la fin de l'Ancien Régime, l'organisation des pays d'Etats resta très spéciale : les Etats votaient l'impôt, veillaient à sa perception et administraient la province dans une certaine mesure, en décidant des travaux à exécuter et des ressources à y affecter. Mais le Contrôleur général des Finances n'en exerçait pas moins une réelle surveillance sur cette partie du Royaume : il avait « l'administration municipale des villes des pays d'Etats en ce qui concerne la finance » (3). Des commissaires du Roi étaient envoyés près des Etats, pour rendre compte au Contrôleur général de toutes les questions traitées et ils entretenaient effectivement une active correspondance avec les services du ministre (4). Il arrivait même au Contrôleur général d'inciter les Etats à entreprendre des travaux d'utilité publique. De plus, c'est à lui qu'incombait de donner des instructions pour la perception du don gratuit et des autres impôts (5). La tutelle du Contrôle général était d'ailleurs plus étroite encore sur les bourgs et communautés d'habitants. Il était spécialement chargé d'amortir leurs dettes (6) : or, toute imposition communale, tout emprunt souhaité par la municipalité, tout procès où elle était impliquée devaient être autorisés par l'intendant de la province. avec possibilité d'appel devant le Conseil du Roi ; de même, l'intendant et, en appel, le Conseil, décidaient des constructions nouvelles, des réparations à effectuer, des coupes de bois à faire (7) ; cette même tutelle financière s'exerçait sur les biens du Clergé : les constructions ou répa-

(1) Voir p. 38, note 8.

(2) Voir p. 83, note 1.

(3) Pièce justif. VII, p. 280 : département de Mesnard de Conichard, premier commis des Finances, spécialement chargé des pays d'Etats.

(4) JOUVENCEL, *op. cit.*, pp. 351-352.

(5) Ibidem, pp. 355-356.

(6) Département de Turgot, pièce justif. V, p. 277.

(7) Voir p. 37, note 5.

rations d'églises ou de presbytères, les coupes de bois, devaient être autorisées par l'intendant, avec possibilité d'appel au Conseil. Si, ainsi qu'on l'a prétendu, le Conseil du Roi n'était plus qu'une fiction juridique, nul doute que les services du Contrôle général, qui avaient précisément ces matières dans leurs « départements », n'aient eu, en ce domaine encore, un rôle décisif, et que ce rôle ait entraîné une étrange activité contentieuse corrélative à son cadre administratif.

Le Contrôleur général est d'ailleurs plus qu'un ministre des Finances qui aurait des attributions très étendues : il embrasse presque toute la police du Royaume, en étant à la fois une sorte de ministre de l'intérieur, un ministre du commerce, et même un personnage influent en matière de politique agricole et industrielle. Le Contrôleur général, tout d'abord, peut être assimilé à un ministre de l'intérieur, par le contrôle qu'il exerce sur les intendants de province. Seuls, en effet, ceux des pays frontières sont nommés par le Secrétaire d'Etat à la Guerre : les intendants de l'intérieur du Royaume sont nommés par le Roi, sur proposition du Contrôleur général (1). Les intendants de province, ainsi placés sous la coupe du Contrôle général, entretenaient avec ses bureaux une correspondance journalière pour toutes les matières rentrant dans leurs attributions : justice, finances, police. C'est ainsi qu'en ce domaine précis, ils rendaient compte au Contrôle général du prix du pain dans leur généralité, les loteries, des associations, des questions de librairie, des foires et marchés, etc... (2). Ils faisaient également des rapports sur le paupérisme dans leur province et le Contrôle général organisait des ateliers de charité et des dépôts de mendicité. Il dirigeait aussi l'administration pénitentiaire — il établissait le règlement des prisons — surveillait l'administration hospitalière, dont il autorisait les aliénations. Dans le détail, ces questions d'assistance étaient réparties entre les Intendants des Finances, collaborateurs du ministre (3). D'autres attributions fort importantes, relatives elles aussi à la police du Royaume, sont celles qu'exerce le Contrôleur général en tant que ministre du commerce. Si, en effet, le commerce maritime relève du Secrétariat d'Etat à la Marine, le « commerce intérieur et extérieur par terre », c'est-à-dire l'ensemble du commerce terrestre, qu'il soit intérieur ou extérieur, est inclus dans le département du Contrôleur général (4), avec lequel collaborent les Intendants du Commerce (5). Mais de lui dépend également, en grande

(1) JOUVENCEL, *op. cit.*, p. 89.

(2) Ibidem, p. 297.

(3) Voir pp. 34-39.

(4) Département de Turgot en 1775, pièce justif. V, p. 277.

(5) Voir p. 36, note 4.

partie, la politique industrielle du Royaume : non seulement il établit les tarifs douaniers et veille à leur application, mais il centralise les rapports des municipalités, des intendants de province, des inspecteurs généraux du commerce et des manufactures (1). C'est le Conseil du Roi, en principe, qui doit statuer sur les demandes d'ouverture de manufactures nouvelles ou d'octroi de privilèges de fabrication. Mais, très vraisemblablement, en raison de la raréfaction des séances du Conseil, le Contrôleur général et ses services doivent, en fait, régler ces affaires. Le Contrôleur général a encore un rôle très important en matière d'agriculture : il correspond avec les intendants sur les mesures à prendre pour éviter l'abandon des terres, prévoir les défrichements, régler la plantation de la vigne (2). Il a, dans son département personnel, la direction et la surveillance des pépinières royales. Le Contrôleur général, enfin, est une sorte de ministre des travaux publics : depuis 1736, il porte le titre de « Directeur général des ponts et chaussées ». C'est l'un de ses collaborateurs, un Intendant des Finances, qui dirige les inspecteurs généraux et les ingénieurs (3). Mais le Contrôleur général doit veiller lui-même à l'organisation des « turcies et levées » (4), diriger « la navigation dans l'intérieur du Royaume », veiller à la bonne conservation des « canaux faits » et prévoir « ceux à faire », pourvoir à l' « examen ou concession de leurs privilèges » (5).

La besogne confiée au Contrôleur général dans les domaines les plus variés était donc énorme. Il était, certes, aidé par un certain nombre de collaborateurs, Intendants des Finances et du Commerce, dirigeant eux-mêmes des bureaux de premiers commis (6). Mais les tâches confiées à titre personnel au chef suprême de tous ces services étaient elles-mêmes si importantes et si étendues que le Contrôleur général avait ses propres commis. En 1775, en effet, Turgot dirige personnellement neuf premiers commis, donc deux bureaux et un secrétaire (7). Parmi ces personnages, le plus important, semble-t-il, est Vaines, chargé de tout ce qui concerne le Trésor royal : dépenses des quatre Secrétariats d'Etat, état de tous les comptes, recettes générales des domaines. Il est expressément prévu qu'il règlera « les affaires contentieuses » relatives à ces objets. Vaines a lui-même sous ses ordres cinq commis ordinaires. Son collègue Mesnard de Conichard a, lui, la surveillance d'un certain

(1) JOUVENCEL, *op. cit.*, pp. 246-248.

(2) JOUVENCEL, *op. cit.*, pp. 260-265.

(3) Voir p. 36, note 1.

(4) Voir p. 36, note 2.

(5) Département de Turgot, en 1775, pièce justif. V, p. 277.

(6) Voir pp. 41-43.

(7) Pièce justif. VII, pp. 280-282.

nombre de pays d'Etats, et en général, « l'administration des villes des pays d'Etats pour ce qui concerne la finance ». Barbey est chargé principalement de la signature des arrêts, édits et déclarations royales, des états au vrai présentés au Conseil royal (1), de l'expédition des arrêts en commandement et lettres-patentes, du dépôt des minutes ; le premier commis La Croix, s'il se voit confier la Caisse d'amortissement de la ville de Lyon, et « l'administration de la ville de Bordeaux pour ce qui concerne la finance », est aussi investi de la confection des états servant à constater la population du Royaume. On est surpris, à première vue, de trouver dans le département de son collègue Villiers et du fils de celui-ci, Villiers du Terrage, la mention des « affaires contentieuses du Conseil royal », lesquelles relevant, au stade préparatoire, des bureaux du Conseil, n'auraient pas dû figurer dans les attributions d'un premier commis du Contrôle général. Mais ceci s'explique sans doute par le fait que le Contrôleur général rapportait ces affaires au cours des séances régulières du Conseil royal — et en ce cas un secrétariat était nécessaire — et ceci s'explique encore mieux si, comme on l'a prétendu, il avait pratiquement à les régler lui-même, le Conseil ne se réunissant plus qu'exceptionnellement. Les services du Contrôle général comprennent, en outre, deux bureaux fort importants : le bureau des rentes et le bureau des dépêches. Le premier est confié à Le Seur, qui supervise toute l'activité des payeurs et contrôleurs des rentes et, en même temps, dresse l'état des gages des Cours souveraines, des Secrétaires du Roi, et prépare les affaires de la ville de Paris. Le bureau des dépêches, lui, est dirigé par Broe et préside à l'ouverture et au rapport au ministre « de toutes les lettres, requêtes, placets et mémoires, dans le renvoi qui en est fait, soit aux Intendants des Finances, soit aux autres départements, dans l'expédition des affaires instantes et du cabinet... ». Si l'on songe à toute la correspondance qui devait affluer au Contrôle général et à toutes les affaires qui devaient y être réglées, on ne s'étonne guère de l'existence d'un tel bureau dans ses services.

Tout ce personnel, tant s'en faut, n'est pas centralisé à l'Hôtel du Contrôle général, rue neuve des Petits-Champs : plusieurs commis, tels Barbey, Melin, Villiers et son fils, travaillent à leur domicile particulier. Certains, dont les Villiers, ont même un bureau à Paris et un autre à Versailles (2).

(1) Voir p. 35, note 4.

(2) Au Contrôle général également est attaché un Conseiller au Parlement de Provence, Moreau, qui est chargé de la « recherche et collection des chartes et autres monuments intéressant l'histoire et le droit public du Royaume ». (Pièces justif. VII et XII, pp. 281-289).

La suppression des Intendants des Finances, en 1777, va avoir d'importantes répercussions sur l'organisation des bureaux du Contrôle général. Si le Ministre — à l'époque Necker, avec le titre de Directeur général des Finances — dirige toujours neuf premiers commis et un secrétaire, la répartition des tâches entre ces personnages est sensiblement différente : des commis ont disparu et leurs attributions sont réparties entre leurs collègues restants, des personnages nouveaux apparaissent et se voient confier des départements nouveaux (1). Certes, si Dufresne remplace Vaines, il a hérité de ses attributions en ce qui concerne le Trésor royal ; Mesnard de Conichard et Broe vont accomplir les mêmes tâches qu'en 1775. Mais Villiers et son fils Villiers du Terrage voient s'ajouter à leur département commun : « l'expédition des édits et déclarations, lettres-patentes et arrêts, les expéditions du Conseil royal des Finances, les états au vrai », etc..., tous objets qui, auparavant, constituaient l'essentiel des attributions de Barbey, lequel n'est plus mentionné. Le premier commis Melin, s'il est toujours chargé des « débits à la poursuite du contrôleur des bons d'état du Conseil et des contrôleurs des rentes », a hérité du bureau des rentes, confié jadis à Le Seur, et d'une partie des attributions de son collègue La Croix, lequel ne fait plus partie de ces services, c'est-à-dire les états servant à constater la population du Royaume. Or, tous ces personnages ont, à partir de 1778, trois nouveaux collègues, dont deux travaillaient avec les Intendants des Finances, désormais supprimés. Dailly, en effet, vient des bureaux de d'Ormesson ; il est comme autrefois chargé essentiellement des impositions directes — taille, capitation, vingtièmes, don gratuit et impositions du Clergé — des étapes et convois militaires, de la régie des poudres. Il a sous ses ordres un « bureau du département des impositions », composé de quatre commis (2). Le second personnage nouveau, Hamelin, avait travaillé dans les bureaux de l'Intendant des Finances Boullongne ; il conserve la charge d'une grande partie des impôts indirects : Régie générale, droits réservés, droits et octrois des villes, exécution des édits ayant réalisé des suppressions d'offices. Mais il se voit confier, en outre, le marc d'or, ainsi que la régie des postes et messageries. Enfin, Couturier, lui aussi nouveau venu au Contrôle général, et qui ne figurait pas dans les bureaux des Intendants des Finances supprimés, est chargé des autres impôts indirects : traites, droits d'entrée à Paris, gabelle, ferme du tabac. Dès ce moment, donc,

(1) Pièce justific. XII, pp. 288-289.

(2) *Almanach royal* 1778, p. 231.

l'administration des impôts directs et indirects est rattachée au Contrôle général (1).

A partir de 1784, si l'Almanach royal donne toujours le nom du Contrôleur général en place, il ne donne plus le détail de son département. Cependant, le ministre est toujours à la tête d'un personnel nombreux (2). Lorsqu'intervient le second règlement du 5 juin 1787 (3), le département du Contrôleur général est désormais légalement fixé, puisque l'article 6, en son alinéa 3, lui réserve des objets très spéciaux, qui ne figurent pas dans les cinq départements des finances et du commerce, dont la composition est, par ailleurs, prévue (article 6, alinéas 1 et 2) (4).

Jusqu'à la fin de l'Ancien Régime, le Contrôle général reste donc cette « machine immense » dont parlait Necker en 1781. C'est pour « donner à quelques égards une forme différente », à cette « administration », que l'édit de juin 1777 (5) lui avait adjoint un Comité contentieux des Finances.

*
* *

En feuilletant quelques-uns des nombreux registres d'arrêts en finance théoriquement rendus par le Conseil du Roi (6), on constate qu'à chacune des séances correspond un grand nombre d'arrêts, en moyenne une cinquantaine. Or, dès le milieu du XVIII^e siècle, on commençait à dire avec insistance que ces décisions, expédiées en forme d'arrêts du Conseil, étaient, en réalité, l'œuvre du Contrôleur général des Finances et de ses bureaux. A partir de juin 1777, le Comité contentieux des Finances qui fut adjoint au Contrôleur général a-t-il connu de tous les dossiers contentieux que l'on suppose avoir été préparés par les services du Contrôle général ?

Le texte qui crée l'organisme est très vague — peut-être à dessein — sur la compétence du Comité contentieux : il prévoit simplement que « passeront sous ses yeux » les « affaires contentieuses » relatives à « l'administration des finances » (7) et il faut attendre le second

(1) Voir pp. 47-48.

(2) *Almanachs royaux* : 1784 (pp. 253-255) ; 1785 (pp. 253-255) ; 1786 (pp. 257-259) ; 1787 (pp. 258-260) ; 1788 (pp. 229-231) ; 1789 (pp. 239-240).

(3) Pièce justif. III, pp. 269-271.

(4) Ibidem, p. 270.

(5) Pièce justif. I, p. 263.

(6) De juin 1777 à avril 1791, date de la chute des Conseils, l'inventaire numérique de la série E des Archives nationales (n° 24, déjà cité) mentionne 346 registres d'arrêts en finance, conservés dans la première partie de cette série E.

(7) Pièce justif. I, p. 264.

règlement du 5 juin 1787 pour que soit précisée officiellement la compétence du Comité. Après avoir fixé le détail du département confié à chacun des quatre Intendants des Finances, rappelé celui du département du commerce et énuméré les objets essentiels confiés au Contrôleur général lui-même, le règlement, en son article 8, décide : « Les affaires contentieuses de chaque département continueront d'être renvoyées par le Contrôleur général devant les Conseillers d'Etat composant le Comité contentieux » (1). Or, chacun de ces départements, aussi bien ceux des Intendants des Finances et de l'Intendant du Commerce que celui du Contrôleur général, sont très vastes (2) et joignent à des attributions purement financières — impositions, Ferme et Régie générales, administration des domaines, parties casuelles, tutelle financière des villes et communautés d'habitants, pour ne citer que les principales — des objets très variés, touchant au commerce, à l'industrie, à l'agriculture, et s'étendant même à la police du roulage, à la surveillance des hôpitaux, dépôts de mendicité et prisons.

Aux termes de ce règlement du 5 juin 1787, le Comité contentieux doit donc connaître de toutes les affaires contentieuses nées du fonctionnement de cette immense machine administrative. Mais, indiquant que ces affaires « continueront » d'être renvoyées au Comité contentieux, le texte laisse donc entendre qu'il en était déjà ainsi auparavant. Un autre règlement pris quelques mois plus tard, le 27 octobre 1787, élargit encore la compétence du Comité contentieux, puisque, supprimant un certain nombre de bureaux et commissions extraordinaires du Conseil, il confie au Comité contentieux des Finances, en son article 16, le soin de régler les affaires qui y étaient pendantes, c'est-à-dire : les contestations relatives aux pensions des oblates et celles relatives à la régie des cartes (art. 6 du règlement) ; les « contestations concernant la reddition, des comptes des traités et affaires extraordinaires de finance, les paiements en écritures et comptes en banques » (art. 9) ; les questions relatives aux vivres de terre et de mer, aux étapes, fourrages, lits d'hôpitaux et de garnisons, les « contestations relatives aux actions de l'ancienne Compagnie des Indes, aux concessions de terres accordées à la Louisiane par ladite Compagnie et la liquidation des dettes du Canada, les contestations dans lesquelles la dite ancienne Compagnie des Indes seroit partie et également celles qui pourraient intéresser la nouvelle Compagnie » (3).

(1) Pièce justif. III, p. 271.

(2) Voir pp. 54-55.

(3) *Recueil Simon*, 1787, à sa date. Il serait intéressant de savoir si le Comité contentieux, au cours des dernières années de son existence, a effectivement préparé des affaires de ce genre. Mais les dossiers, et éventuellement les répertoires, seraient sans doute bien difficiles à retrouver, car probablement épars dans les richesses des Archives nationales.

Telle qu'elle est précisée par ces textes de la fin de l'Ancien Régime, la compétence du Comité contentieux est très vaste. Mais a-t-on observé en fait les prescriptions des règlements de 1787 : toutes les affaires contentieuses de chacun des grands départements financiers nouvellement remaniés ont-elles été soumises au Comité ? C'est ici qu'intervient le témoignage des sources archivistiques, propres au Comité contentieux, qui nous sont parvenues. Leur jeu s'enchevêtre en apparence assez inextricablement, mais, pour le lecteur patient, elles se complètent d'heureuse manière.

SECTION I

LE TEMOIGNAGE DES REGISTRES D'AFFAIRES DU COMITE CONTENTIEUX

Trois registres d'ordre du Comité contentieux des Finances ont été retrouvés aux Archives nationales (1) ; deux se trouvent dans les archives du Conseil du Roi, sous les cotes E. 1683 ⁴¹⁵ et E. 2783 ; le troisième appartient aux archives du Contrôle général. Les trois documents se présentent sous des formes si différentes que leur analyse substantielle demande à être conduite séparément.

I. — Le répertoire E. 1.683 ⁴¹⁵.

Il contient, ainsi qu'il a déjà été exposé, le résumé de 519 arrêts en finance et, pour 56 d'entre eux, l'avis du Comité contentieux (2). Afin de permettre une interprétation quelconque, il est d'abord indispensable de répertorier ces affaires selon leur nature, mais il faut noter, dès à présent, qu'en raison de l'imprécision et de la brièveté du résumé qui en fut fait, un assez grand nombre d'arrêts n'ont pu être classés. Par ailleurs, on ne mentionnera qu'une fois les affaires qui firent l'objet de deux ou plusieurs arrêts : arrêt avant faire droit ordonnant, par exemple, à une Cour des Aides d'envoyer au Conseil les motifs de l'arrêt qu'elle a rendu dans le litige en cause, ou ordonnant la communication

(1) Voir pp. 109-112.

(2) Voir pp. 109-111.

d'une requête ou d'un mémoire à la partie adverse, ou arrêt statuant sur l'opposition formée par l'une des parties à un précédent arrêt du Conseil. Sur quelles catégories d'affaires a donc porté l'examen du Comité contentieux ? On peut, semble-t-il, les classer en trois groupes principaux : aides, droits réservés, affaires diverses.

On constate en premier lieu que bon nombre de ces affaires sont relatives à la perception des droits d'aides. On peut d'ailleurs distinguer les contestations intéressant les aides proprement dites, c'est-à-dire les droits sur les boissons — droits « d'inspecteurs aux boissons » (55 affaires) (1), contraventions à la réglementation sur la vente des boissons (6 affaires), droits de « courtiers - jaugeurs » (2 affaires) — des affaires d'aides, dans le sens extensif : droits sur les cuirs et peaux (58 affaires), droit de marque sur les ouvrages d'or et d'argent (33 affaires), droits sur les papiers et cartons (30 affaires), droit sur la boucherie (28 affaires), droit sur l'amidon (22 affaires), droit de marque sur les fers (3 affaires), droits sur les huiles et savons (3 affaires). Sont également mentionnées dans le répertoire 19 affaires intéressant les octrois municipaux, dont la moitié est perçue au profit du Roi, en même temps que les aides (2), donc par la Ferme générale, puis, à partir de 1780, par la Régie. On peut enfin ranger dans cette première catégorie 7 affaires relatives aux « sols pour livre », additionnels à tous ces droits d'aides (3).

On trouve en second lieu dans le répertoire E. 1683 ⁴¹⁵ un certain nombre d'affaires mettant en cause les droits réservés (4) : si quelques affaires intéressent les droits réservés, sans autre précision (16 affaires), d'autres sont relatives au droit de mesurage des grains (13 affaires), aux droits réservés sur les bois (12 affaires), au don gratuit (4 affaires) (5), aux droits de « jaugeurs », « visiteurs des poids et mesures » (3 affaires), au droit de mesurage du charbon de terre (2 affaires), au droit de « plaçage à la halle aux blés et sur les poissons, aunage, petits poids et menues denrées » (une affaire).

(1) Le répertoire E. 1683 ⁴¹⁵ n'est pas paginé (voir p. 109). Si l'on devait donner ici la référence à ce répertoire pour chacune des affaires que l'on va citer, on devrait donner à la fois — puisque les affaires ne sont pas numérotées — la date de l'arrêt et le nom des parties, car il arrive souvent que plusieurs affaires fassent l'objet d'arrêts rendus le même jour.

(2) Voir p. 36, note 6.

(3) Voir p. 35, note 1.

(4) Voir p. 37, note 1.

(5) Ibidem.

Le troisième groupe d'affaires n'a pu faire l'objet d'un classement et pourrait être placé sous la rubrique générale « divers ». On voit, en effet, soumettre au Comité contentieux deux affaires relatives à des suppressions d'offices : la première est une demande en indemnité à la suite de la suppression d'offices d'« encordeurs de bois et de charbonniers » de la ville de Troyes (1) et la seconde est une protestation consécutive à la suppression des offices de « mesureurs de charbon de terre » de la ville de Rouen (2). Le Comité contentieux connut également d'une demande d'octroi de brevet d'invention (3) et d'une demande à fin d'obtenir la permission d'établir une fabrique nouvelle (4). Il connut aussi d'une affaire relative à un droit seigneurial : le banvin (5). Enfin, il fut amené à se prononcer sur l'opportunité de maintenir provisoirement le bureau de la Régie générale au domicile d'un particulier (6). Quelles conclusions peut-on tirer d'un tel classement ?

Les 324 affaires qui viennent d'être mentionnées (7) se répartissent de la façon suivante : si deux d'entre elles sont relatives à des suppressions d'offices, deux à des permissions et privilèges de fabrication, une à un droit seigneurial, une à une difficulté locative de la Régie générale et 51 aux droits réservés, les 267 autres intéressent la perception des

(1) Du 15 août 1780 - affaire Mauroy (*Arch. nat. E. 1683* ⁴¹⁵).

(2) Du 13 novembre 1781 (*ibidem*).

(3) 20 avril 1784 : la Veuve Cartier et le sieur Vincent se voient accorder par cet arrêt du Conseil le « privilège exclusif de la fabrication et de la vente des aéromètres et pèse-liqueurs de l'invention du sieur Cartier ». L'avis du Comité contentieux n'est pas rapporté. (*Ibidem*).

(4) Un arrêt du 14 janvier 1783 déboute la Veuve Martin de sa demande tendant à établir une fabrique d'amidon à Sarcelles et casse en conséquence une ordonnance du prévôt, lui faisant « défense d'en rendre à l'avenir de semblables ». (*Ibidem*).

(5) Le banvin était, pour certains seigneurs, le droit exclusif de vendre le vin dans l'étendue de la seigneurie, en principe pendant les trente ou quarante jours suivant le ban des vendanges. Mais ils n'avaient ce privilège que pour les vins de leur cru. Les fraudes étaient nombreuses et, en conséquence, les contestations entre seigneurs et fermiers ou régisseur général des aides. (MARION, Dictionnaire des institutions de la France aux XVII^e et XVIII^e siècles, *op. cit.*, V^e banvin). En l'espèce, le seigneur fut « renvoyé à se pourvoir devant les juges qui en doivent connaître ». (Du 18 juin 1782, Vicomte de La Chartre - *Arch. nat. E. 1683* ⁴¹⁵).

(6) Est en effet mentionné à la date du 19 juin 1787 un arrêt « qui ordonne par provision que jusqu'à ce qu'il ait trouvé une maison convenable, le bureau de la Régie générale à Barbançon subsistera dans la maison du sieur Bonnemian ». Cette fois encore, l'avis du Comité contentieux n'est pas rapporté. (*Arch. nat. E. 1683* ⁴¹⁵).

(7) Il faut prendre garde que les 195 autres résumés d'arrêts — puisque le répertoire en contient, au total, 519 (voir p. 156) — correspondent à la fois à des arrêts impossibles à classer et à un assez grand nombre d'arrêts procéduraux, relatifs à des affaires déjà mentionnées.

aides : aides proprement dites (droits sur les boissons), aides au sens extensif (droits sur les cuirs et peaux, droits d'inspecteurs aux boucheries, droits de marque sur les ouvrages d'or et d'argent, droit de marque sur les fers, droits sur l'amidon, droits sur les papiers et cartons) et enfin octrois municipaux. On peut donc conclure que le répertoire E. 1683 ⁴¹⁵, commencé en 1777, est, jusqu'en 1780, un registre d'affaires d'aides, intéressant les aides proprement dites, qui sont affermées, et les « droits réunis » lesquels sont déjà en régie : droits sur les cuirs, l'or et l'argent, etc... (1). Or, les aides proprement dites cessent d'être affermées en 1780 pour être réunies à la régie préexistante des aides et droits réunis (2). De 1780 jusqu'en 1790, donc pendant la plus grande partie de la période qu'il embrasse, le répertoire E. 1683 ⁴¹⁵ peut donc être considéré comme le registre des affaires de la Régie générale.

Mais pourquoi cet objectif, somme toute restreint, par rapport à l'ensemble des impositions perçues au profit du Roi ? Il faut en voir la raison dans la composition même des « départements » de finance au XVIII^e siècle. En 1777, on s'en souvient, en même temps qu'est créé le Comité contentieux des finances, sont supprimés d'importants personnages de l'administration financière : les Intendants des Finances. Ce sont des Maîtres des Requêtes qui vont les remplacer à la tête des services qu'ils dirigeaient, sans pour autant hériter de toutes les tâches de leurs prédécesseurs : la perception des droits d'aides, en particulier, dut être directement rattachée aux bureaux du Contrôleur général lui-même, puisqu'en 1778, Hamelin, l'un de ses premiers commis, a précisément cette matière dans son « département » (3). Or, le répertoire E. 1683 ⁴¹⁵ que l'on vient d'évoquer, est presque calqué, quant au fond des affaires qu'il rapporte, sur le détail des attributions de ce personnage, lequel est chargé, entre autres, des objets suivants : « Les aides et droits y joints, la Régie générale qui comprend les droits sur les cuirs et peaux, les droits d'inspecteurs aux boucheries, de marque et de contrôle sur les ouvrages d'or et d'argent, de marque sur les fers, sur l'amidon et la poudre à poudrer, sur les papiers et cartons... les offices de mesureurs et autres supprimés par l'édit du mois d'avril 1768, les droits réservés substitués au don gratuit... les droits d'octroi appartenant aux villes et communautés » (4). Avec une

(1) Voir p. 25, note 1.

(2) Voir p. 25.

(3) Voir pp. 47-48 et pièce justif. XII, p. 289.

(4) Voir p. 153 et pièce justif. XII, p. 289.

assez grande certitude, on peut donc avancer que le répertoire E. 1683⁴¹⁵, consacré, pour une large part, aux affaires de la Régie générale, fut commencé par le premier commis Hamelin.

Mais les affaires qui sont mentionnées dans le dit répertoire constituent-elles la totalité des affaires de la Régie générale qui furent soumises officiellement au Conseil du Roi au cours de la période d'existence du Comité contentieux, donc entre juin 1777 et avril 1791 ? Le seul moyen dont on dispose pour tenter de répondre à la question est de comparer ce répertoire avec les registres des arrêts en finance rendus par le Conseil pendant la même période. Entre juin 1777 et avril 1791, il existe 346 de ces registres (1). S'il est difficile de les dépouiller tous méthodiquement pour y rechercher toutes les affaires intéressant la Régie, on peut néanmoins effectuer une vérification systématique pour une fraction de la période d'existence du Comité contentieux (2).

Les minutes des arrêts en finance rendus entre mai 1789 et avril 1791 sont rassemblées en 30 registres, aux Archives nationales (3). Il est assez facile d'y retrouver les arrêts intéressant la Régie générale des aides, car le premier feuillet de chaque minute porte, en bas et à gauche, la mention « la Régie générale » et, au-dessous, le nom de l'Intendant des Finances intéressé : en 1789, La Boullaye. En examinant attentivement ces 30 registres, on constate que pour la période comprise entre le 1^{er} mai 1789 et le 8 août 1790 (date de la dernière affaire rapportée par le répertoire E. 1683⁴¹⁵ ci-dessus évoqué), les arrêts du Conseil du Roi concernant la Régie générale correspondent exactement aux affaires rapportées par ledit répertoire. Tout d'abord, les minutes des arrêts résumés dans celui-ci figurent bien dans les registres des arrêts du Conseil (4). En second lieu, il n'y a pas, dans les registres des arrêts du Conseil, plus d'affaires intéressant la Régie

(1) Voir p. 154, note 6.

(2) Puisqu'il fallait opérer un choix dans le temps, le moment le plus intéressant a semblé être la période finale du Comité, celle où l'on voit apparaître — au cours du second trimestre de 1789 — dans le dispositif de certains arrêts en finance, la mention de l'avis du Comité contentieux (voir pp. 103 - 109) et ce sans interruption jusqu'à la chute des Conseils, en avril 1791.

(3) Voir p. 107.

(4) On n'a relevé, en effet, que deux exceptions : deux arrêts résumés dans le répertoire E 1683⁴¹⁵, à la date du 13 décembre 1789 (Régisseur général contre officiers municipaux de Reims et Régisseur général contre Pierre Vacquier, tanneur à Bergemont), ne se trouvent pas dans le registre correspondant, que ce soit parmi les arrêts du 13, du 14 ou du 20 décembre 1789. (*Arch. nat.*, registres des arrêts du Conseil, E 1676^c, 13 - 20 décembre 1789).

générale des aides qu'il n'y en a dans le répertoire E. 1683 ⁴¹⁵ (1). Enfin — et surtout — à dépouiller ainsi les minutes des arrêts du Conseil, on constate que bien que le répertoire de la Régie générale ne rapporte la teneur de l'avis du Comité contentieux que pour une infime partie des affaires (2), tous les arrêts tranchant des affaires de la Régie générale sont rendus « de l'avis du Comité contentieux des Finances » (3).

Il paraît donc que le répertoire E. 1683 ⁴¹⁵ serait un registre d'ordre où furent inscrites toutes les affaires de la Régie générale ayant donné lieu à un arrêt du Conseil entre le 21 octobre 1777 et le 8 août 1790, tous les dossiers y relatifs ayant été préalablement communiqués au Comité contentieux des Finances pour avis.

(1) Vers le milieu de l'année 1790, il y a cependant dans les registres des arrêts du Conseil deux arrêts concernant la Régie générale et qui ne sont pas mentionnés dans le répertoire. Ce sont :

- l'arrêt n° 5 du 20 juin 1790 : Régisseur général contre Pierre Lange, marchand d'eau-de-vie en gros à Beureville-la-Guérand. (*Arch. nat.*, registres des arrêts du Conseil, E 1680 ^A);
- l'arrêt n° 7 du 1^{er} août 1790 : Régisseur général contre Violet, boucher à Forges. (E 1681 ^A).

Il s'agit, sans doute, d'une négligence du rédacteur. Il est vrai que le répertoire E 1683 ⁴¹⁵ s'arrête — on ne sait pourquoi — à la date du 8 août 1790 (Régisseur général contre François Jardin, aubergiste à Lisieux). En se reportant aux registres des arrêts du Conseil, on constate que, du 8 août 1790 jusqu'à la chute des Conseils, en avril 1791, sept affaires intéressant la Régie générale furent soumises au Conseil du Roi et auraient dû, à ce titre, figurer dans le répertoire E 1683 ⁴¹⁵. Ce sont les affaires :

- Régisseur général contre Louis Langrand, marchand-tanneur à Laigle, arrêt n° 2 du 29 août 1790. (*Arch. nat.* E 1681 ^A);
- Régisseur général contre Louis Estevane, prêtre, chanoine et grand chantre de l'église collégiale de Saint-Martin de Chablis, arrêt n° 1 du 26 septembre 1790. (E 1681 ^B);
- Régisseur général contre officiers municipaux de Mâcon, arrêt n° 3 du 14 novembre 1790. (E 1682 ^B);
- Régisseur général contre habitants d'Essones, arrêt n° 17 du 14 novembre 1790. (E 1682 ^B);
- Affaire Troude, Noblet et Légris, abonataires du droit de mesurage du charbon de terre à Rouen, arrêt n° 5 du 22 novembre 1790. (E 1682 ^B).
- Régisseur général contre Durville, vigneron à Chitry, comté d'Auxerre, arrêt n° 15 du 16 janvier 1791. (E 1683 ^{1A});
- Régisseur général contre héritiers du sieur Machureau du Poiset et autres, arrêt n° 3 du 6 février 1791. (E 1683 ^{1B}).

(2) Voir pp. 109-110.

(3) Sauf dans deux affaires, le fait étant dû sans doute à une négligence dans la rédaction du dispositif de l'arrêt :

- arrêt n° 2 du 20 juin 1789, ordonnant l'envoi des motifs d'un arrêt de la Cour des Aides de Rouen, dans une affaire opposant le Régisseur général à Julien Baudouin, bouilleur d'eau-de-vie, à Surville. (*Arch. nat.*, registres des arrêts du Conseil, E 1673 ^C);
- arrêt n° 44 du 10 janvier 1790, renvoyant en la grande Direction la demande du syndic et des habitants de Neufbourg, à fin de cassation d'un arrêt du Conseil du 2 mai 1789 (E. 1677 ^A).

Mais la compétence du Comité contentieux se borne-t-elle aux litiges de la Régie générale ? Le relevé E. 2783 permet, dans une certaine mesure, de répondre à la question.

II — Le relevé E. 2783.

Beaucoup moins épais que le précédent, ce relevé rapporte 243 résumés d'affaires « envoyées » au Comité contentieux des Finances entre le 23 avril 1782 et le 28 février 1791 (1). Quelques-unes de ces affaires n'ont pu faire l'objet d'un classement, car elles sont résumées, par le relevé, de façon beaucoup trop succincte. En outre, selon la méthode précédente, on ne mentionnera qu'une fois toute affaire qui figure à plusieurs reprises dans le relevé, soit qu'elle ait fait l'objet d'un arrêt procédural, ordonnant la communication de la requête à la partie adverse, soit, plus rarement, que la décision au fond ait tardé et que les intéressés aient cru devoir s'adresser à nouveau au Conseil. En revanche, on comptera autant de fois qu'il sera nécessaire toute affaire qui, en elle-même, comporte plusieurs demandes sur des objets différents.

Ce relevé des affaires envoyées au Comité contentieux est presque entièrement consacré à la vie administrative et financière des villes et communautés d'habitants. Certes, il faut mettre à part 34 affaires qui concernent uniquement les bureaux des finances (2) : fonctionnement interne — incompétibilités entre les fonctions de trésorier de France et certaines charges, conflit du bureau avec son greffier, paiement des gages de l'un des membres du bureau, etc... — ou conflits de compétence avec d'autres juridictions : Parlement, Cour des Aides, bailli, juge de police. Mais dans son ensemble, le relevé est un vaste tableau de tous les procès soutenus par les villes et communautés dans les domaines les plus variés. Les plus nombreux sont, sans aucun doute, ceux relatifs aux droits qui appartiennent à ces villes et communautés : litiges nés de la perception des octrois municipaux — qu'il s'agisse de contestations avec des particuliers relativement à ces droits ou de litiges avec l'adjudicataire au sujet du prix ou de la résiliation de son bail (au total, 34 affaires) — droits appartenant aux villes sur les boissons (5 affaires), droits divers dont elles jouissent : privilège exclusif sur la boucherie, adjudication des poids et emballages, etc... (9 affaires).

(1) Voir pp. 110-111.

(2) Le relevé n'étant pas paginé, et aucun des 243 résumés d'affaires n'étant numéroté, on n'a pas cru devoir, cette fois encore, imposer pour chacune des affaires citées la référence au relevé, référence qui devrait comprendre l'indication géographique de la provenance de l'affaire et la date d'envoi au Comité contentieux.

Une seule affaire met en cause les droits auxquels peut être assujettie une ville : celle relative au droit de gabelle, pour la ville de Sedan (1). Il arrive aussi qu'une municipalité plaide contre le seigneur du lieu relativement à des droits divers dont ce dernier se prétend investi — droit de justice, droit de bourgeoisie, droit seigneurial sur le froment, acensement du four banal (4 affaires) — ou contre un particulier qui jouit d'un privilège spécial (une affaire) (2).

En dehors de ces litiges relatifs à des droits qui leur appartiennent, les villes et communautés d'habitants sont souvent impliquées dans des procès qui intéressent leur administration interne. On trouve en effet dans le relevé un certain nombre d'affaires relatives aux fonctions municipales, entre autres celles de maire, syndic, trésorier, qu'il s'agisse de la nomination de ces personnages et des conflits de compétence qui en peuvent naître, de leur traitement, de leur destitution, ou de la reddition de leur compte de gestion (au total 21 affaires). Sont également consignés dans le relevé quelques litiges relatifs aux procès mêmes qui sont engagés ou soutenus par les communautés : autorisations, frais et dépens (au total 10 affaires). Eux aussi relatifs à l'administration interne des villes et bourgs, d'autres litiges naissent de leur vie financière même, mettant en cause, le plus souvent, leurs dettes — liquidation, saisies opérées sur leurs revenus, établissement des comptes — (11 affaires) et, plus rarement, leurs emprunts (une affaire). Enfin, un assez grand nombre d'affaires intéressent l'administration des biens communaux, qu'il s'agisse de contestations au sujet de la propriété de ces biens ou de leurs limites, que de réclamations en jouissance, de cessions ou de mises en réserve de portions (20 affaires au total).

La dernière grande catégorie de ces litiges propres aux villes et communautés d'habitants est celle des procès relatifs aux services publics en général : voirie (4 affaires), travaux publics — construction de casernes, de ponts, pavage des villes, etc... (12 affaires) — marchés de fournitures (4 affaires), plan d'aménagement urbain (2 affaires). Dans une rubrique « divers » enfin, on pourrait classer deux affaires intéres-

(1) L'affaire est ainsi consignée dans le relevé : « 16 juin 1788. M. de Sartines - Sedan. Indemnité réclamée par le fermier pour raison de la suspension du droit de gabelle pendant les baux de 1757 à 1768 ». En marge, à gauche, on lit : « Arrêt de débouté du 26 juillet 1788 ». (*Arch. nat.* E 2783, à sa date).

(2) C'est ainsi que fut envoyée au Comité contentieux, le 24 juin 1782, une affaire opposant la ville de Commercy à son grand bailli, au sujet de la jouissance qu'il avait de « percevoir les langues des bêtes tuées aux boucheries de la ville ». L'arrêt fut rendu le 9 juillet suivant et maintint le grand bailli dans sa jouissance. (*Ibidem*).

sant, l'un les fontaines particulières autorisées dans une ville, l'autre la reddition des comptes du greffe d'une prévôté.

Le relevé E. 2783 est donc un registre spécialement consacré au contentieux administratif et financier des villes et communautés d'habitants. On sait que la tutelle exercée sur elles par le pouvoir central était fort étroite (1) et que toute dépense, toute aliénation de biens devaient être autorisées par l'intendant de la province, avec possibilité d'appel au Conseil du Roi. Or, les « dettes des communautés » relèvent du département personnel du Contrôleur Général des Finances (2). En 1782, lorsque fut commencé le relevé qu'on vient d'évoquer, c'est le commis Fieux qui, dans les bureaux du Contrôle, devait s'occuper de ces objets, puisqu'il a un département ainsi composé : « Les projets, revenus et dépenses des villes, bourgs et communautés d'habitants, et les hôpitaux. Les bureaux des finances, la distribution des remèdes qui se fait par ordre du Roi dans les provinces » (3). Les affaires mentionnées dans le relevé E 2783 étant un reflet très exact des attributions de ce personnage, on pourrait avancer que c'est lui qui a commencé ledit relevé.

Ce registre d'ordre représente-t-il la totalité des affaires du contentieux administratif et financier des villes et bourgs ? En feuilletant les registres des arrêts du Conseil rendus en finance entre mai 1789 et avril 1791 (4), on constate que si ces registres renferment bien les minutes des affaires consignées dans le relevé E. 2783, ils contiennent aussi de nombreuses minutes d'arrêts relatifs à des partages de communaux, à des réparations d'églises ou de presbytères, qui n'y figurent pas. Or, en 1789, si Fieux est toujours l'un des premiers commis du « département des Finances », chargé de « tout ce qui a rapport aux finances des villes », un autre personnage — Legrand, des bureaux de Blondel, intendant au département des impositions — s'est vu confier, outre le contentieux de la taille et de la capitation, « les dessèchements et défrichements, les abolitions du droit de parcours, le partage des communes... les impositions locales pour reconstructions ou réparations d'églises, presbytères et autres ouvrages à la charge des communautés... » (5). Aucune affaire de ce genre n'est mentionnée dans le relevé E. 2783

(1) Voir p. 37, note 5.

(2) Pièce justif. V, p. 277.

(3) *Almanach royal* 1782, pp. 252-254.

(4) Voir p. 160.

(5) *Almanach royal* 1789, pp. 239-240, 608-609.

(1), on le comprend, puisqu'au Contrôle général deux personnages différents se partageaient le contentieux des communautés d'habitants, la compétence de Fieux semblant surtout commandée par le critère « finances » — revenus et dépenses — celle de Legrand par le critère « agriculture » et « impositions locales ». De toute manière, pour respecter cette dualité de fait existant au Contrôle général pour le traitement du contentieux administratif et financier des villes et bourgs, et plus encore pour éviter toute confusion, on dira que le relevé E. 2783 précédemment évoqué est le registre d'ordre des « finances » des villes et communautés.

Peut-on en conclure que ce document mentionne toutes les affaires de ce genre qui furent tranchées officiellement par le Conseil du Roi entre avril 1782 — époque à laquelle il fut commencé — et avril 1791 ? Cette fois encore, seule une comparaison avec les registres des arrêts du Conseil pourrait permettre de résoudre la question. Malheureusement, des sondages dans lesdits registres, notamment entre mai 1789 et avril 1791 (2), ont montré que contrairement aux minutes des arrêts intéressant la Régie générale, lesquelles portent presque toutes la mention « Régie générale » (3) ce qui permet de les identifier d'emblée, les arrêts se prononçant sur les litiges relatifs aux « finances des villes » ne se distinguent pratiquement pas, à première vue, des arrêts statuant sur les partages de communaux ou les réparations d'églises et de presbytères. Pour tenter d'opérer une discrimination, il faudrait dépouiller, une à une, les quelques 3.000 minutes d'arrêts rendus en finances entre mai 1789 et avril 1791 (4) : le temps nous a manqué pour opérer une telle vérification.

En tout cas, fragmentaire ou non, le relevé E. 2783 permet d'affirmer la compétence du Comité contentieux pour les litiges relatifs aux « finances » des villes, et cette information est largement corroborée

(1) Ce document rapporte toutefois deux affaires relatives à des partages de communaux, très certainement par suite d'une erreur d'acheminement. Elles sont ainsi consignées :

— « du 10 janvier 1784 : M. Douet de Saint-Alize, Puylagarde. — Opposition du sieur Serres au partage des communaux, permis par arrêt du Conseil du 16 août 1774. Arrêt de débouté du 27 janvier 1784 ». (*Arch. nat.* E 2783, à sa date) ;

— « du 11 août 1787 : M. de Saint-Prest, Fourmies. — M. l'Intendant propose la cassation de plusieurs arrêts du Parlement de Flandre, qu'il prétend être une entreprise sur sa compétence relativement au partage des bois communs ». Aucune indication quant à un éventuel arrêt n'est donnée en marge. (*Ibidem*).

(2) Voir pp. 175-181.

(3) Voir p. 160.

(4) Il y a, en effet, trente registres d'arrêts en finances pour cette période, chacun d'eux contenant environ une centaine d'arrêts. (Voir p. 160).

par le dernier des documents d'ordre concernant le Comité : la « Note des affaires contentieuses envoyées au Comité depuis son établissement, pour ce qui concerne les provinces de Bourgogne, Provence, Flandre, Artois et Cambrésis ».

III. — La « Note » H. 1674 (93).

Ne formant qu'une mince liasse (1), cette « Note » couvre une période d'un peu plus de trois années, puisqu'elle a été commencée le 13 janvier 1778 et que la dernière affaire qu'elle rapporte, d'ailleurs consignée sur le feuillet annexe, fut « envoyée » au Comité contentieux le 30 avril 1781. Bien que cette ultime affaire porte le n° 40, la « Note » ne rapporte au total que 30 affaires, puisque manquent les n°s 27 et 31 à 39. Il est à remarquer que toutes ces affaires ont pu faire l'objet d'un classement. Celui-ci est-il susceptible d'éclairer d'un jour nouveau le problème de la compétence du Comité contentieux ?

Il apparaît que les affaires renfermées en ce document sont tout à fait analogues, quant à leur objet, à celles qui étaient rapportées dans le relevé E. 2783 précédemment évoqué : elles intéressent toutes les « finances » des villes et communautés d'habitants. On y trouve, en effet, outre une affaire relative à la collecte (de la taille) dans une communauté (2), plusieurs litiges intéressant les droits des villes — droits sur les vins (3), taille négociale (4), octrois (5) — des litiges nés de leur administration interne — exercice de la police dans la ville (6), adjudication des fermes (7), réunion des faubourgs à la ville (8), logement d'un greffier (9) — quelques affaires affectant leur budget : créances contre un ancien trésorier (10), dettes envers le fermier de l'un de leurs droits (11) ou envers un particulier (12).

(1) Voir pp. 111 - 112.

(2) Il s'agit de l'affaire n° 18, du 24 juillet 1780, ainsi rapportée : « Les Etats d'Artois demandeurs en cassation d'un arrêt du Conseil provincial concernant la collecte de la communauté de la Beuvrière. Arrêt du 24 juillet 1780 qui casse l'arrêt ».

(3) Affaire n° 7.

(4) Affaires n°s 12 et 26, pour la ville d'Auxerre.

(5) Affaire n° 19.

(6) Affaire n° 24.

(7) Affaire n° 25.

(8) Affaire n° 30.

(9) Affaires n°s 20 et 40.

(10) Affaire n° 4.

(11) Affaires n°s 2 et 22.

(12) Affaire n° 3.

On voit aussi des villes et communautés plaider contre les Etats, au sujet des privilèges dont elles prétendent jouir (1) ou dont jouissent, leurs maires (2) et leurs « juges-conseils » relativement à la corvée (3), se dresser contre leur seigneur (4) ou contre une autre communauté — ce fut le cas pour un affouagement (5) — ou enfin contre certains particuliers qui invoquent un privilège (6).

On trouve enfin dans cette « Note » un autre groupe d'affaires où il est question d'alignement (7), de voirie (8), de marchés de fournitures (9), de travaux publics (10) ou même de confection d'un nouveau cadastre (11).

Relatives à la vie administrative et financière de villes et communautés d'habitants et plus précisément, pour l'essentiel, à leurs « revenus et à leurs dettes », toutes les affaires consignées sur ce document sont donc de même nature que celles qui figurent dans le relevé E. 2783 précédemment évoqué. Les deux documents présentent cependant une différence essentielle quant à la provenance des affaires qu'ils rapportent : alors que les litiges mentionnés dans le relevé E. 2783 intéressent toutes les provinces du Royaume, donc aussi bien les pays d'Etats que les pays d'élections, la « Note des affaires contentieuses envoyées au Comité » ne concerne que les provinces de Bourgogne, Provence, Flandre, Artois et Cambrésis, qui sont des pays d'Etats (12). On peut donc dire que cette « Note » est un relevé des affaires soumises au Comité contentieux pour ce qui concerne les « finances » des villes et communautés d'habitants de cinq pays d'Etats (13).

(1) Affaire n° 17.

(2) Affaire n° 13.

(3) Affaire n° 5, ainsi rapportée : « 22 décembre 1778. Les juges-consuls de Dijon appelants d'une ordonnance des élus généraux qui les a assujettis à la corvée. Arrêt de soit - communiqué du 22 décembre 1778 ».

(4) A propos de biens communaux (affaires n°s 6 et 14), du rachat d'un dixain (affaire n° 11) ou d'un four (affaire n° 21).

(5) Affaire n° 29. L'affouagement était une opération qui consistait — surtout en Provence — à fixer, pour chaque communauté, le nombre de feux d'après lequel on répartirait l'impôt. (MARION, Dictionnaire des institutions de la France aux XVII^e et XVIII^e siècles, V^e affouagement).

(6) Affaire n° 16.

(7) Affaires n°s 1 et 15.

(8) Affaires n°s 9 et 28.

(9) Affaire n° 23, pour des casernes.

(10) Affaire n° 8, construction d'une fontaine.

(11) Affaire n° 10.

(12) Voir p. 22, note 2.

(13) On remarquera que cette « Note » mentionne trois affaires intéressant le Mâconnais. Mais il ne faut pas oublier que celui-ci, tout en ayant ses Etats particuliers, faisait partie de la Bourgogne. La « note » mentionne, en outre, trois affaires intéressant la ville de Marseille.

Pour quelles raisons ce document est-il apparemment incomplet, puisqu'il ne va pas au-delà du 30 avril 1781, alors que le Comité contentieux fonctionne encore en 1791 ? Il faut peut-être, cette fois encore, en chercher l'explication dans la composition des départements administratifs de l'époque. Si, en 1778, date à laquelle fut commencée la « Note » qu'on vient d'évoquer, La Croix, premier commis du Contrôle général, est chargé, entre autres, de « l'administration de la ville de Bordeaux pour ce qui concerne la finance », son collègue Mesnard de Conichard, qui travaillait déjà dans ces bureaux en 1775 (1), est chargé d'un département ainsi composé : « Les pays d'Etats ci-après : la Bretagne, le Languedoc, la Bourgogne, la Provence, l'Artois, et la Flandre qui renferme les états de Lille, Douai et Orchies, et ceux de Cambrai. Toutes les affaires de la ville de Marseille, qui sont du département de la finance, et la finance des villes des pays d'Etats » (2). A-t-on commencé un registre des affaires contentieuses concernant la Bretagne, le Languedoc et les autres pays d'Etats ? On ne sait. Toujours est-il qu'on a jugé bon de réunir celles intéressant « la Bourgogne, la Provence, l'Artois, la Flandre et le Cambrésis », en y joignant celles intéressant la ville de Marseille. Le premier commis Mesnard de Conichard est-il l'auteur de cette « Note » ? C'est fort possible. Mais en ce cas, pourquoi fut-elle interrompue en 1781 ? Peut-être doit-on en voir la raison dans le fait que ce personnage cessa peu après de faire partie des bureaux du Contrôle général, puisqu'il n'est plus mentionné dans la rubrique que consacre à ces services l'Almanach royal de 1783 (3) Or, dès 1781, son département s'était considérablement accru, puisque, outre les pays d'Etats dont il était précédemment chargé, il s'était vu confier : le Béarn, la Navarre, le pays de Soule, le Bigorre, le Nébousan, le pays de Foix, la Corse. Un autre commis, Coster, lui est désormais adjoint (4), qui va le remplacer en 1783. Ce personnage eut-il d'autres habitudes de travail que son prédécesseur ? Commença-t-il un autre registre pour y consigner les affaires envoyées au Comité contentieux ? Dans l'affirmative, ce document s'est-il perdu ? Toujours est-il qu'il existait des « feuilles de travail » spécialement consacrées aux affaires des pays d'Etats. Dans l'un des cartons du Contrôle général, on a retrouvé quarante de ces feuilles, datées du 3 novembre 1787 au 9 août 1788 (5). La première d'entre elles a pour titre « Départe-

(1) Pièce justif. VII, p. 280.

(2) Pièce justif. XII, p. 288.

(3) *Almanach royal* 1783, pp. 251-253.

(4) *Almanach royal* 1781, pp. 245-247.

(5) *Arch. nat.* H. 1464.

ment des pays d'Etats, M. Harivel » (1). Or, ce personnage était l'un des premiers commis du Contrôle général, spécialement chargé, avec son adjoint Acher de Mortonval, des pays d'Etats (2). Sur chaque feuille de travail portant une date déterminée, sont en principe consignées huit affaires. Ces feuilles, en général doubles, sont toutes divisées en deux colonnes ; à gauche, sous l'indication de la province — par exemple la Bretagne — on lit le résumé de l'affaire et, à droite, en regard, la suite donnée à l'affaire : « communiqué à l'intendant », ou « répondu que... ». C'est ainsi qu'à la date du 29 décembre 1787, la troisième affaire mentionnée sur la feuille est la suivante :

« *Bourgogne*

« *Paroisse de Ternant*

« Madame la duchesse de Lorge a adressé un mémoire au nom
« des habitants de cette paroisse dont l'objet est de faire surseoir l'expé-
« dition d'un arrêt du Conseil rendu ce 9 octobre dernier, en faveur
« du Sr. Le Faivre, adjudicataire de divers ouvrages publics dont l'exé-
« cution a été délibérée et ordonnée dans cette paroisse ». En regard,
à gauche, on lit :

« Répondu le 29 décembre qu'il n'est pas possible de suspendre
« l'exécution d'un arrêt qui a été rendu d'après l'avis du Comité conten-
« tieux qui a examiné l'affaire » (3). La mention prouve, une fois de
plus, la compétence générale — quel que soit le pays d'Etat — du
Comité contentieux pour toutes ces affaires concernant les villes et
communautés.

Parallèlement à ces « feuilles de travail » relatives aux affaires des
pays d'Etats, existait-il d'autres documents plus spécialement consacrés,
dans ce domaine précis, au Comité contentieux des Finances ? On ne
sait et dans l'état actuel des recherches, la « Note des affaires conten-
tieuses envoyées au Comité... » constitue, avec le répertoire de la Régie
générale et le relevé des affaires intéressant les finances des villes et
communautés d'habitants, l'un des trois seuls registres d'ordre concer-
nant le Comité contentieux qui soient parvenus jusqu'à nous. Mais,
encore une fois, c'est là curiosité d'historien, le juriste sait assez désor-
mais que nos sources sont fragmentaires. Du fait que notre information
n'éclaire qu'une face de l'activité du Comité contentieux, il faut se
garder de conclure que celle-ci s'enfermait uniquement dans le cadre

(1) Elle est datée du 27 octobre 1787. Elle est double et l'on y a inclus toutes les autres feuilles de travail.

(2) *Almanach royal* 1787, pp. 258-260.

(3) *Arch. nat.* H. 1464, pièce n° 151, recto, 4^e affaire.

tracé par nos sources. Il y faudrait plutôt voir, a contrario, la preuve quasi-certaine d'une compétence générale du Comité contentieux en ces affaires des villes et communautés.

Devrait-on en conclure que le Comité n'a connu que du contentieux de la Régie générale et de celui des villes et bourgs, alors que le Contrôleur général, auprès duquel il fut institué, a un champ d'activité beaucoup plus vaste ? Ce sont ici les dossiers mêmes du Contrôle général qui nous fourniront une réponse.

SECTION II

LE TEMOIGNAGE DES DOSSIERS DU CONTROLE GENERAL

Les archives du Contrôle général sont dispersées dans plusieurs séries des Archives nationales. La série H, série administrative, est elle-même fort riche : on découvre, dans les pièces éparses de ses nombreux cartons, des registres de correspondance ou de simples brouillons de lettres adressées aux personnages les plus divers et, très souvent, aux intendants de province, des feuilles de travail concernant tel ou tel « département » du Contrôle, parfois même l'entier dossier de telle affaire contentieuse.

Dans un « Registre de correspondance des bureaux du Contrôle général pour l'année 1781 » (1), notamment, on trouve, pour les premiers jours de février, plusieurs « bulletins » ou projets de lettres consignés à la suite les uns des autres (2). Si, au bas de la colonne de droite, figurent deux projets de « lettres de M. le Directeur général » (Necker), la plupart des projets de lettres ou bulletins de cette page émanent du commis d'Ailly (3), lequel s'adresse, la plupart du temps, à certains de ses collègues, tels Melin et Mesnard. Mais le premier « bulletin », daté du 3 février 1781, est adressé au Maître des Requêtes

(1) *Arch. nat.* H. 1482². Sur ce registre, sont consignées des lettres à faire. Beaucoup étaient destinées à des intendants de province.

(2) Pièce justif. XXX, p. 305.

(3) D'Ailly ou Dailly était à l'époque — et depuis 1778 — commis au Contrôle général et chargé essentiellement des impositions directes (Pièce justif. XII, p. 288 et *Almanach royal* 1781, pp. 245-247). Il mourut sénateur sous le gouvernement consulaire. (GAUDIN, duc DE GAETE : *Mémoires d'un ministre du Trésor public*, *op. cit.*, t. I, p. 5).

Trimond (1) : c'est l' « envoi de quatre extraits pour en faire son rapport au Comité des finances », lequel ne peut être que le Comité contentieux, puisque le Comité des Finances ne sera créé qu'en 1783 (2). Trois de ces affaires sont sans intérêt pour nous, puisque se rapportant à un contentieux de communautés d'habitants et que la compétence du Comité en la matière a déjà été largement établie (3). Il n'en va pas de même du quatrième extrait (le troisième du document) qui visait « une question de savoir si les Chevaliers de Malte non profès étant au service du Roi doivent être imposés à la capitation ». Le Comité contentieux des Finances aurait donc aussi connu des problèmes soulevés par l'imposition de la capitation.

Là ne paraît pas s'être bornée son intervention dans le domaine des impôts directs. Un autre carton du Contrôle général, en effet, groupe toute une série de pièces sous la rubrique : « Finances, projets de vingtième territorial, projets divers, feuilles de travail et documents pour l'assemblée des Intendants (1784-1788) » (4). L'une des feuilles de travail, datée d'un mardi 27 novembre — donc de l'année 1787 (5) — rapporte deux affaires mettant en cause des religieux, lesquels veulent se voir exonérer de l'impôt du vingtième sur une pension, l'un sur celle dont il jouit, le second sur celle qu'il doit (6). Les deux affaires ont été renvoyées au Comité. Quelques années plus tard, le 3 janvier 1790, c'est très probablement le Contrôleur général — à l'époque Lambert — ou l'un de ses commis qui dresse le brouillon d'une lettre destinée au comte de Saint-Priest, alors Secrétaire d'Etat à la Maison du Roi, pour lui accuser réception d'un mémoire « par lequel M. le duc de Saulx se plaint de la saisie que la ville de Morlaix fait faire des revenus attachés au gouvernement du château de Tauveau dont il est pourvu, pour le paiement de cinq années de vingtièmes dus qu'elle prétend être dues par feu M. le comte de Saulx à raison du

(1) Il l'était depuis 1772 (*Almanach royal* 1781, liste des Maîtres des Requêtes). Il fut ensuite intendant en province : en 1789, il est en poste à Montauban. (MARION, Dictionnaire des institutions..., *op. cit.*, t. I, p. 5, V° Intendants).

(2) Voir pp. 6-8.

(3) La première affaire de ce « bulletin » est « une contestation pour les limites de la paroisse de Beaune avec l'Auvergne et le Languedoc » ; la seconde concerne « une demande du S. Allard, receveur des consignations, en cassation d'une sentence du bailli de la haute justice d'Esneval » ; la quatrième et dernière affaire a trait à des « plaintes des habitants de Chevignac contre deux curés qui ont acquis des fonds et qui refusent d'en payer les impositions ». (Pièce justif. XXX, p. 305).

(4) *Arch. nat.* H. 1463.

(5) Le 27 novembre 1787 tombait, en effet, un mardi. (*Almanach royal* 1787, calendrier).

(6) Pièce justif. XXXIV, p. 308.

même gouvernement qu'il a possédé depuis 1779 jusqu'à 1784 ». Puis, le Contrôleur général écrit — ou fait écrire — : « Avant de rien déterminer sur ce mémoire, il m'a paru nécessaire que la ville de Morlaix fut entendue ; je lui ai en conséquence fait communiquer la réclamation de M. le duc de Saulx. Dès que j'aurai reçu la réponse des officiers municipaux, je ferai examiner l'affaire au Comité contentieux des Finances et j'aurai l'honneur de vous faire part de la décision » (1).

Compétent en matière de capitation, de vingtièmes, le Comité contentieux des Finances le fut également pour les affaires concernant les parties casuelles. On a pu retrouver, en effet, dans l'un des cartons de la série H, un certain nombre de liasses intitulées « département des revenus casuels (1784 - 1785) » (2). Les feuilles de travail sont divisées en trois colonnes consacrées, l'une aux noms des parties, la seconde au résumé de l'affaire, la troisième à l'énoncé de la décision. Au bas de la dernière feuille de chaque liasse, sont rapportées une ou plusieurs affaires examinées par le Comité contentieux et il est curieux de constater qu'en ce cas restent vierges la colonne mentionnant le nom des parties ainsi que celle destinée à l'énoncé de la décision. On lit par exemple sur la feuille de travail du 2 novembre 1784, parmi les affaires figurant sous la rubrique « Comité contentieux » : « Renvoi à M. Foulon d'Ecottier, d'une requête en cassation par le Sr. Martin contre un arrêt du Parlement de Paris du 28 août 1784, confirmatif de plusieurs ordonnances du bailli des Comté-Pairie de Crécy, qui lui fait défense d'exercer ses fonctions de juré-priseur dans l'étendue de ce bailliage ».

Les autres affaires mentionnées sur cette feuille comme ayant été « renvoyées » au Comité, sont relatives à des objets semblables : restitution du trop-perçu sur la vente de charges de perruquiers à Marseille, réunion d'un office de notaire royal au corps municipal de Gravelines (3). Ces feuilles de travail, intitulées « département des revenus casuels », rapportent donc des affaires dont l'objet dépasse de beaucoup ce que l'on avait coutume d'appeler les « parties casuelles » ou « revenus casuels » du Roi (4). Il s'agit ici du contentieux des offices en général. Ce document jette d'ailleurs de singulières lueurs sur la réalité des séances du Conseil du Roi à la fin du XVIII^e siècle (5).

Pour précieux qu'ils soient, les documents de ce genre, malheureusement dispersés dans les cartons du Contrôle général, ne sont le

(1) Pièce justif. XXXVIII, p. 312.

(2) *Arch. nat.* H. 1456.

(3) Pièce justif. XXXIII, p. 308.

(4) Voir p. 38, note 8.

(5) Voir p. 250.

plus souvent que des résumés. Plus intéressants encore sont les dossiers entiers que l'on a parfois la chance de découvrir dans ces mêmes cartons. On est d'ailleurs parfois conduit à ces découvertes par de providentielles indications figurant en marge des minutes des arrêts du Conseil et qui renvoient à tel ou tel carton de la série H. On a ainsi retrouvé le dossier d'une affaire relative au Domaine et qui fut examinée par le Comité contentieux des Finances au cours des années 1780-1783 (1).

En 1780, un certain marquis de Bandol s'adresse au Conseil du Roi pour obtenir le remboursement d'une somme de 40.000 livres que l'un de ses ancêtres aurait, en 1647, versée « dans les coffres du Roi » pour entrer en possession de certains domaines, situés en Provence. Or, ainsi que le prétend le marquis, son ancêtre n'aurait jamais pu entrer en possession de ces domaines et la somme versée à cet effet ne lui aurait pas davantage été restituée. Le marquis, d'ailleurs, affirme que la quittance de finance remise à son ancêtre ne fut jamais déchargée au Contrôle, formalité sans laquelle aucun comptable n'aurait pu en faire le remboursement ; il en produit, non l'original, mais une expédition. Le marquis de Bandol, débouté de sa demande par arrêt du Conseil du 18 juillet 1780, présente une nouvelle requête au Conseil et est à nouveau débouté par arrêt du 30 juillet 1782. Les deux demandes du marquis avaient été soumises au Comité contentieux des Finances « après avoir été communiquées par voie d'administration à MM. Racine et Aubry, Inspecteurs généraux du domaine, et sur les dires de ces inspecteurs, il est intervenu en conformité des décisions du Comité deux arrêts du Conseil des Finances, l'un du 18 juillet 1780, qui a déclaré M. le marquis de Bandol non recevable et l'autre du 30 juillet 1782, qui l'a déclaré non recevable et mal fondé » (2).

Le marquis de Bandol ne se tint cependant pas pour battu et s'adressa à nouveau au Conseil du Roi au début de l'année 1783. Mais estimant que « lié par des formes et des considérations générales, le Comité contentieux des Finances l'a débouté de la demande la plus évidente, la mieux fondée et dont la justice frappe à la seule inspection ceux mêmes qui sont les moins familiers avec les règles des discussions judiciaires... » (3), le marquis crut bon de s'adresser, cette fois, au Conseil des Dépêches, probablement par l'intermédiaire du Conseiller d'Etat Le Noir, lequel aurait lui-même transmis la requête au Secrétaire

(1) *Arch. nat.* H. 1466, Dossier « Marquis de Bandol », et registre des arrêts du Conseil, E 1606^B (arrêts des 18-25 février 1783), arrêt n° 1, du 25 février.

(2) Pièce justific. XXXI, pp. 306-307.

(3) Arrêt du 25 février 1783 (*Arch. nat.* E. 1606^B).

d'Etat à la Maison du Roi, Amelot. Mais celui-ci refusa de la recevoir et renvoya le dossier au Contrôleur général (1). L'affaire fut soumise une nouvelle fois au Comité contentieux, car le 11 février 1783, le Contrôleur général — à l'époque Joly de Fleury — transmet la requête du marquis et les pièces qui y étaient jointes à Moreau de Beaumont, président du Comité. Celui-ci d'ailleurs connaissait de l'affaire pour la troisième fois et rendit promptement sa décision : Moreau de Beaumont en fait part au Contrôleur général dès le 18 février. Il se félicite, tout d'abord, du renvoi de l'affaire au « département de la finance », car « si toutes les demandes, et c'est ce que j'ai déjà vu arriver plusieurs fois, prenaient la même route que celle-ci, la division des objets si sagement établie entre les différents départements, eu égard à la nature de ces objets, serait bientôt entièrement détruite, et la confusion qui naîtrait de cette marche aurait les plus grands inconvénients » (2). Le Comité estime que la requête du marquis de Bandol doit être rejetée, comme elle le fut en 1780 et 1782, et Moreau de Beaumont, son président, expose en détail au Contrôleur général les motifs qui l'ont déterminé. Il note : « Ils sont trop importants dans l'administration des Finances qui vous est confiée pour ne pas fixer toute votre attention » (3). Quels sont-ils ? Le Comité contentieux pense que la question de savoir si l'ancêtre du marquis de Bandol a effectivement versé au Trésor royal une somme de 40.000 livres pour l'entrée en possession de domaines dont, en fait, il n'obtint jamais la jouissance, est secondaire. Le point essentiel du litige est, en effet, selon Moreau de Beaumont, celui-ci : après « une espace de temps aussi considérable », les lois de finance en vigueur permettent-elles d'accorder une valeur quelconque à des créances de ce genre ? Précisément, elles s'y opposent, en particulier un édit du 31 décembre 1665 et un autre édit de 1669, lequel « frappe de nullité les titres du genre de ceux que rapportait M. le marquis de Bandol, et notamment la quittance de finance dont on lui avait délivré assez inconsidérément en 1778 une expédition » (4). Quelques jours plus tard, le marquis de Bandol est

(1) Pièce justif. XXXI, alinéa 4, p. 306. Le marquis de Bandol d'ailleurs ne tarda pas à l'apprendre : le 15 février, il écrit à quelque haut personnage — probablement Amelot — qu'il avait espéré que sa requête serait examinée dans ses bureaux, mais avait appris « le renvoi qui en avait été fait à M. de Beaumont et ensuite à M. Desforbes pour en faire le rapport ». Il reconnaît l'« équité qui anime ces Messieurs », mais aurait voulu que son affaire fut examinée par quelqu'un à qui elle ait été complètement étrangère ». (15 février 1783, lettre du marquis de Bandol à un destinataire inconnu, *Arch. nat.* H 1466, pièce n° 133).

(2) Pièce justif. XXXI, alinéa 5, p. 306.

(3) Ibidem, alinéa 6.

(4) Pièce justif. XXXI, p. 307.

débouté de sa demande : un projet d'arrêt, très sommaire (1), est adressé le 24 février à Villiers du Terrage. La minute de l'arrêt sera datée du 25 février ; c'est un arrêt simple, et son dispositif ne fait aucune allusion à l'avis donné par le Comité contentieux quelques jours auparavant (2).

Cette affaire du marquis de Bandol montre donc, une fois de plus, que le Comité contentieux des Finances a connu d'affaires intéressant le Domaine royal. On n'en est pas surpris si l'on se souvient que cette matière était rattachée au Contrôle général et confiée à l'un des collaborateurs du ministre, un Intendant des Finances (3). Dans ces conditions, le Comité contentieux n'était-il pas alors compétent pour toutes les matières rattachées aux services dirigés par le Contrôleur général des Finances ? Les trois registres d'ordre et les feuilles de travail évoqués ci-dessus ne sauraient, certes, permettre de l'affirmer. Mais si l'on se souvient qu'à l'extrême fin de l'Ancien Régime on peut, dans les registres d'arrêts du Conseil du Roi rendus en finances, dénombrer ceux qui le furent « de l'avis du Comité contentieux des Finances », on songe tout naturellement à explorer lesdits registres. Une incursion dans ce domaine présente de surcroît l'intérêt de révéler, pour une séance donnée du Conseil du Roi, l'activité du Comité contentieux.

SECTION III

L'ENSEIGNEMENT DES REGISTRES DES ARRETS DU CONSEIL

C'est en avril 1789 que l'on commence à faire allusion, dans le dispositif des arrêts du Conseil, à l'intervention du Comité contentieux (4). Mais la mention de cette intervention ne sera incorporée dans le dispositif même des arrêts que dans le courant du mois de mai. Ce fait, fort important, doit permettre d'apercevoir, de façon sûre et exhaustive, quels furent les arrêts rendus après examen de l'affaire par le Comité contentieux et, partant, de préciser sa compétence.

Pour qu'une telle étude soit complète, il faudrait examiner un à un, dans le détail, chacun des arrêts rendus en finances entre mai 1789

(1) Pièce justif. XXXII, p. 307.

(2) *Arch. nat.* E. 1606 B, arrêt du 25 février 1783, n° 1.

(3) Voir p. 35.

(4) Voir pp. 108 - 109.

et avril 1791 (date de la suppression des Conseils), donc dépouiller, au total, quelques 3.000 minutes (1). Cette fois encore, on a été forcé de limiter le champ des investigations. Mais l'on en a d'autant moins de regrets qu'en soi l'examen de quelques-uns seulement de ces registres doit déjà être riche d'enseignements. Mais comment les choisir ? Il faut, semble-t-il, éviter de se placer, dans le temps, à un moment trop proche de l'apparition de la mention officielle dans les minutes d'arrêts, de l'intervention du Comité contentieux : il se peut, en effet, que cet usage ait encore connu quelques exceptions dans les premiers mois qui ont suivi mai 1789 (2). Par ailleurs, un peu plus tard, en 1790 et 1791, le fonctionnement du Conseil du Roi a pu subir le contre-coup de l'orage révolutionnaire. Il semble donc que le milieu du second semestre de l'année 1789 soit la meilleure période sur laquelle faire porter une telle étude. Aussi a-t-on, en fonction de ces considérations, examiné deux registres, correspondant aux séances tenues par le Conseil en août et septembre 1789. Mais on n'a pas cherché ici à étudier dans le détail chacune de ces affaires qui furent, officiellement du moins, tranchées par le Conseil du Roi lors de ces deux séances. Outre que ces litiges, par eux-mêmes, ne sont pas tous intéressants, il faut se souvenir que les arrêts du Conseil ne sont pas motivés et que la brève mention de l'intervention du Comité contentieux ne donne aucune indication sur la manière dont il a examiné l'affaire et formulé son avis. Faite dans le but de découvrir des exceptions possibles à la compétence de l'organisme, cette étude a été menée de manière à dégager, de façon très générale, l'objet même de chaque litige, et à dénombrer ceux qui furent examinés par le Comité contentieux.

Les minutes des arrêts du Conseil théoriquement rendus lors des différentes séances d'août 1789 sont réunies en un seul registre (3). Elles sont au nombre de 88 ; lors de la seule séance du 16 août, auraient été rendus 65 arrêts. Ce nombre est largement suffisant pour donner un aperçu de l'activité du Comité contentieux. Aussi a-t-on examiné uniquement les arrêts portant cette date du 16 août 1789. Les 52 premiers arrêts — tous relatifs aux demandes de villes et communautés d'habitants relativement à la vente ou à l'usage de leurs forêts communales et à des réparations d'églises ou de presbytères — ne contiennent, dans leur dispositif, aucune mention d'un avis donné par le Comité contentieux. Mais l'arrêt n° 53, lui, fut rendu « de l'avis du Comité contentieux des Finances ». Il s'agissait d'une requête

(1) Voir pp. 160 - 165, note 4.

(2) Voir p. 108.

(3) *Arch. nat.*, registres des arrêts du Conseil, E. 1674 B (6 - 8 - 9 - 16 - 23 - 30 août 1789).

du cardinal de Rohan, évêque de Strasbourg, au sujet d'un droit de pacage dans les forêts de l'évêché. Egalemeut rendu « de l'avis du Comité contentieux », l'arrêt n° 54 le fut sur un objet assez semblable, puisqu'il intéressait les forêts du chapitre de Saint-Pierre-de-Lille, en Flandre. En revanche, on ne trouve aucune trace officielle d'un avis donné par le Comité dans une affaire analogue, car relative aux forêts de la communauté de Bouzonville, en Lorraine (arrêt n° 55) et il en est de même pour les quatre arrêts suivants : n° 56, demande d'un sieur Hoffmann, haumeisser de la ville de Haguenau, à fin d'extension de la culture de la garance ; n° 57, demande des habitants de Chatou, à fin d'enclorre d'un mur le territoire de leur paroisse pour éviter les dégâts causés par le gibier ; n° 58, demande des habitants de Puymirol, généralité de Bordeaux, à fin d'homologation d'une délibération relative à l'adjudication des réparations à faire à l'église ; n° 59, demande identique des habitants de Brugnny, généralité de Champagne, pour le cimetière.

Mais dans une affaire relative à la réparation de la maison presbytérale de Frélinghem, paroisse de Brêmes-en-Picardie, l'arrêt fut rendu « de l'avis des magistrats composant le Comité contentieux des Finances » (n° 60). Le Comité examina également les deux affaires suivantes, puisque les arrêts font mention de son intervention : n° 61, demande du sieur Le Gris de Neuviller, seigneur de la paroisse de Moyaux, généralité d'Alençon, au sujet de l'église paroissiale, insuffisante pour les habitants, et n° 62, requête du syndic de la communauté de Ruch, en Guyenne, à fin de nomination d'un maître d'école dans la paroisse.

En revanche, un arrêt accordant au séminaire de Mirepoix la permission de construire une troisième métairie sur l'un des domaines lui appartenant, ne porte pas la mention de l'intervention du Comité contentieux : c'est le n° 63. L'organisme ne connut pas davantage de l'affaire suivante, intéressant un sieur de Doubard de Coupe, lequel aurait été déchargé d'une contrainte décernée pour le paiement du droit de franc-fief sur les biens nobles dont il était propriétaire. Mais l'arrêt n° 65, le dernier qui corresponde à cette séance du 16 août 1789, fut rendu « de l'avis du Comité contentieux des Finances », sur une requête de la communauté de Braux-le-Châtel, en Champagne, relativement à ses forêts.

On constate donc qu'à l'exception de l'arrêt n° 64, relatif à un droit de franc-fief, les 65 arrêts qui portent la date du 16 août 1789 concernent tous la tutelle administrative et financière exercée sur les communautés d'habitants ou les communautés religieuses. Or, sur ces 64 arrêts rendus dans des litiges semblables, 6 furent rendus de l'avis

du Comité contentieux. L'organisme a donc une compétence générale pour tout ce qui concerne le contentieux des communautés d'habitants et des communautés religieuses : « finances des villes » — affaires rapportées en tout ou en partie par le relevé E. 2783 (1) — impositions locales pour réparations d'églises ou de presbytères (2), tutelle administrative et financière exercée par le pouvoir central sur les communautés religieuses, eaux et forêts. Cette compétence s'explique aisément par le fait que ces matières étaient rattachées au Contrôle général et aux départements des Intendants des Finances. Seulement, le Comité contentieux ne connaît pas systématiquement de tous les dossiers : sur les 64 arrêts datés le 16 août 1789, qui statuent sur des réparations d'églises, intéressent les communautés religieuses ou les eaux et forêts, 6 seulement furent rendus « de l'avis du Comité contentieux des Finances » (3). Il faut en voir la raison, sans doute, dans le fait que ces affaires soulevaient des problèmes dont la similitude ou l'analogie avaient probablement fini par constituer une pratique, s'imposant naturellement au Contrôle général. Le sens des décisions à rendre devait apparaître sans grande difficulté et seules les affaires les plus complexes devaient requérir l'intervention du Comité contentieux.

Les arrêts en finance rendus en septembre 1789 tranchent-ils des questions du même ordre ? Le Conseil du Roi tint séance, théoriquement, les 6 et 13 septembre 1789, et les arrêts sont réunis en un seul registre (4). La date du 6 septembre est portée sur 51 minutes. Le premier arrêt, relatif aux messageries, ne mentionne pas l'intervention du Comité contentieux des Finances, non plus que l'arrêt n° 2, concernant la Compagnie des eaux de Paris. L'affaire qui fait l'objet de l'arrêt n° 3 fut rapportée par le Contrôleur général Lambert ; elle oppose, relativement aux droits sur les papiers et cartons, le Régisseur général des Aides et droits réunis à Joseph Mauduit et à la veuve Baudouin, imprimeurs à Lorient ; l'arrêt fut rendu « de l'avis » du Comité contentieux (5). De nombreuses affaires — faisant l'objet des arrêts n°s 4 à 34 — concernent des demandes de communautés d'habitants relativement à leurs biens communaux. Il n'est fait aucune allusion à l'intervention du Comité contentieux et l'on ne trouve pas davantage mention de son avis dans le dispositif des arrêts n°s 35 à 39, relatifs aux domaines. C'est aussi le 6 septembre 1789 que Monsieur, frère du

(1) Voir pp. 162 - 166.

(2) Voir pp. 164 - 165.

(3) Arrêts n°s 53, 54, 60, 61, 62 et 65 du 16 août 1789.

(4) *Arch. nat.*, registres des arrêts du Conseil, E. 1675^A.

(5) L'arrêt est rapporté dans le répertoire de la Régie générale. (*Arch. nat.* E 1683⁴¹⁵, à sa date).

Roi, fut condamné à rembourser aux époux Masson la finance d'un greffe situé sur ses terres à Moulins-Lamarche. Le Comité contentieux avait donné son avis (arrêt n° 40). Il avait également examiné l'affaire suivante : plusieurs aubergistes de Lucé, dans le Maine, demandaient l'évocation d'une contestation au sujet du plan d'alignement urbain après incendie. Par contre, l'arrêt n° 42, rendu pour trancher une contestation relative à un droit de franc-fief, ne porte pas la mention de l'avis du Comité contentieux des Finances. Les deux affaires suivantes, elles, intéressent la Ferme générale : arrêt n° 43 un sieur Béguinet était inculpé de transport frauduleux de rubans de velours et arrêt n° 44, posant le même problème au sujet de toiles transportées par le sieur Le Breton, capitaine de navire. Les deux arrêts furent rendus de l'avis du Comité contentieux. Les derniers litiges qui reçurent une solution ce 6 septembre 1789, concernaient des adjudications pour des réparations d'églises (arrêts n°s 45, 46, 47), la confection d'un bateau pour une ville (n° 48), l'acquisition d'une horloge (n° 49), la reconstruction d'un presbytère (n° 50), des ouvrages à faire au « bâtiment des eaux chaudes » de la ville de Larruns, en Béarn : on n'y trouve nulle allusion à l'intervention du Comité.

Lors de la séance du Conseil du 13 septembre suivant, auraient été tranchées 45 affaires. La première est relative à la liquidation des dettes de l'hôpital Saint-Joseph-de-la-Grave, à Toulouse ; elle ne fut pas examinée par le Comité contentieux. L'arrêt n° 2 met fin à une contestation entre la ville d'Aumale et les consorts Bérard, au sujet de la ferme d'un droit de « palette » — droit sur les grains — perçu sur les marchés de la ville, et dont le bail appartenait à feu sieur Bérard, leur auteur, lequel ne put en jouir que cinq mois ; l'arrêt fut rendu de l'avis du Comité contentieux. Mais on ne trouve pas mention de son avis dans le dispositif des arrêts n° 3 — relatif au domaine — et n° 4 — à propos d'une contestation entre fabricants de soie à Tours.

En revanche, le Comité avait examiné l'affaire suivante (arrêt n° 5) où étaient parties les associés Guillou, Paris, Chalan, tenant la manufacture de toiles peintes de Vernaisons, en Lyonnais, et le sieur Pravart aîné, négociant au Pont-de-Beauvoisin, lesquels tentent de « gagner de vitesse » l'adjudicataire des Fermes générales, appelant d'une ordonnance de l'intendant de Dauphiné, en portant avant lui l'affaire au Conseil. L'arrêt n° 6 concerne également la Ferme générale, puisqu'il oppose l'adjudicataire des Fermes au sieur Bonnebarg, chez qui furent saisies quatre pièces d'huile arrivées à Dax sans expédition valable du paiement des droits de fabrication. L'arrêt fut lui aussi rendu de l'avis du Comité contentieux.

Toute une série d'affaires, ensuite, ne portent pas la mention de l'avis du Comité, qu'il s'agisse de réparations d'églises (arrêts n^{os} 7, 8, 9, 10) ou affaires d'eaux et forêts (arrêts n^{os} 11 à 38). Cependant, dans cette dernière matière, fut rendu « de l'avis du Comité contentieux des Finances » et sur le rapport du Contrôleur général Lambert, un arrêt avant faire droit qui porte le n^o 39 : dans une affaire complexe de reddition de comptes après vente de 1.200 sapins dépendant des bois communaux de Montréal, en Bugey — vente dont le prix fut affecté à des dépenses communales urgentes — l'arrêt du Conseil ordonne la communication de la requête de Joseph-Bernard de Lilia de Croze, syndic de la communauté, à Jacques Gallifet, le maître-maçon qui avait construit le pont de Montréal (1). Apparemment, le Comité contentieux ne dut pas connaître les deux affaires suivantes, relatives à des réparations d'églises (arrêts n^{os} 40 et 41), et pas davantage de trois litiges à propos de forêts communales (arrêts n^{os} 42, 43 et 44). Le dernier arrêt ne contient que des qualités. Il fait allusion à une instance entre un sieur Cholet, chirurgien — opposant à un précédent arrêt du Conseil en date du 18 décembre 1787 — les habitants de Cublize et la marquise de Vauban. Il fut rendu de l'avis du Comité contentieux.

Quelles conclusions tirer de l'examen de ces minutes d'arrêts rendus par le Conseil en septembre 1789 ? Si l'on excepte les affaires isolées qui ne permettent pas d'apprécier quantitativement les interventions du Comité contentieux (2), ou les arrêts rendus en des matières où la compétence dudit Comité a déjà été largement démontrée — Régie générale (3), parties casuelles (4) — on constate à nouveau que l'organisme ne se voit pas systématiquement envoyer toutes les affaires relatives à la tutelle administrative et financière exercée sur les villes et communautés d'habitants : parmi tous les arrêts de cette sorte, un seul — rendu en matière d'eaux et forêts — mentionne son avis (5). Par contre, en notant pour la première fois la compétence du Comité

(1) L'arrêt définitif fut rendu le 24 octobre 1790, « de l'avis du Comité contentieux ». (*Arch. nat.*, registres des arrêts du Conseil, E 1682 A, arrêt n^o 11).

(2) Arrêt n^o 41, du 6 septembre 1789 (contestation entre plusieurs aubergistes de Lucé). Voir p. 179.

— Arrêt n^o 2, du 13 septembre 1789 (consorts Bérard contre ville d'Aumale). Voir p. 179.

— Arrêt n^o 45, du 13 septembre 1789 (affaire Cholet). Voir ci-dessus.

(3) Arrêt n^o 3, du 6 septembre 1789 (Régisseur général contre Mauduit et Veuve Baudouin). Voir p. 178.

(4) Arrêt n^o 40, du 6 septembre 1789 (instance entre Monsieur, frère du Roi, et les époux Masson). Voir pp. 178-179.

(5) Arrêt n^o 39, du 13 septembre 1789 (voir ci-dessus).

contentieux pour les litiges intéressant la Ferme générale, on constate que toutes les affaires ont été examinées par le Comité : les trois arrêts rendus en septembre 1789 pour trancher des litiges de ce genre le furent « de l'avis du Comité contentieux des Finances » (1). Cette procédure est très vraisemblablement inspirée par les mêmes principes qui animent l'examen des dossiers de la Régie générale : on souhaite assurer au contribuable plaissant au Conseil contre l'administration une justice plus objective (2).

*
*
*

Les documents évoqués ci-dessus — répertoires d'ordre du Comité contentieux, dossiers du Contrôle général des Finances, registres des arrêts du Conseil — si fragmentaires qu'ils soient, établissent donc nettement la compétence du Comité pour les affaires intéressant la Ferme générale et la Régie générale des aides et droits y joints, pour les litiges relatifs à la perception de la capitation et du dixième, pour les domaines, pour le contentieux des offices, pour le contentieux des villes et communautés d'habitants, pour les problèmes nés de la tutelle administrative et financière exercée sur lesdites villes et communautés. Si on tente une explication du caractère apparemment assez hétéroclite de cette compétence, on est invinciblement conduit à la rechercher dans l'agencement des bureaux qui gravitent autour du Contrôle général, dont nos sources reflètent l'activité. C'est parce que le premier commis du Contrôle général Hamelin avait, en 1778, dans son département, « les aides et droits y joints » (3), qu'il éprouve le besoin, par mesure d'ordre, de dresser un répertoire de tous les arrêts rendus en cette matière. C'est parce qu'en 1782 les services du Contrôle général confiés au commis Fieux (4) comprenaient « les projets, revenus et dépenses des villes, bourgs et communautés d'habitants », que celui-ci fit un relevé des questions concernant son département soumises au Comité contentieux des Finances, relevé qui nous est parvenu dans le registre E. 2783. Enfin, la Note des affaires contentieuses envoyées au Comité pour cinq pays d'Etats (cotée H. 1674) a seulement un sens en tant qu'aide-mémoire du premier commis à la Direction générale des Finances, le sieur Mesnard de Conichard, lequel avait précisément en 1778, dans son département, les pays d'Etats de Bourgogne, Provence, Artois,

(1) Arrêts nos 43 et 44, du 6 septembre 1789 ; arrêt n° 5, du 13 septembre 1789. Voir p. 179.

(2) Voir p. 161.

(3) Voir pp. 159 - 160.

(4) Voir p. 164.

Flandre et Cambrésis (1). D'après ces documents, la compétence du Comité contentieux des Finances se modèle étroitement sur l'activité des services du Contrôle général. Si, en fait, dans nos documents, il apparaît avoir seulement connu de la Ferme et de la Régie générale, du contentieux des impôts directs les plus récents, du contentieux des offices et des domaines et des affaires intéressant les villes et communautés d'habitants, c'est parce qu'accidentellement les sources que nous connaissons, par suite du hasard des départements ministériels et de la tradition de leurs archives, ne concernent que ces sortes de litiges. Logiquement et historiquement, rien ne justifie une telle limitation objective de l'activité du Comité contentieux. Bien mieux, le caractère très dispersé, très divergent de nos sources, incite à une généralisation de principe. Ce n'est pas seulement le bureau du commis Hamelin, ceux du commis Fieux ou du commis Mesnard de Conichard qui envoyaient leurs dossiers en Comité pour recueillir son avis, mais tous les services du Contrôle général quels qu'ils soient. C'est bien d'ailleurs ce qu'entend le second règlement du 5 juin 1787 quand il stipule que « les affaires contentieuses de chaque département continueront d'être renvoyées au Comité contentieux ».

On peut donc dire que dans le cadre du Contrôle général auprès duquel il a été institué, il n'y a aucune limite *ratione materiae* à la compétence du Comité contentieux des Finances. Le Contrôle général ayant des attributions très vastes — aussi bien administratives que rigoureusement financières — le Comité contentieux créé auprès de lui en 1777 pour l'éclairer, a dans sa compétence toutes les affaires administratives aussi bien que financières qui « passent sous les yeux » du Contrôleur général. Il ne faut point ici se laisser abuser par la qualification de « Comité contentieux des Finances » que le langage courant lui a spontanément décernée, en attendant que l'entérinement officiellement les règlements de 1787 et 1789 (2). Il est évident que notre institution n'a été appelée Comité contentieux « des Finances » que parce que le Contrôleur général était lui-même intitulé Contrôleur général des Finances. La vocation de notre comité s'étend donc, en droit, à toutes les affaires contentieuses dont connaît le Contrôle général. Si, en fait, certaines seulement lui furent soumises, ce n'est point en raison d'un

(1) Voir p. 168.

(2) En effet, dans l'*Almanach royal*, l'organisme est toujours qualifié « Comité pour les affaires contentieuses », sa composition étant publiée en tête du « Département des Finances », aussitôt après le nom et le département du Contrôleur général. (Voir pièces justif. X, XIII, XIV, etc...).

Dans les textes, il faut attendre les règlements des 27 octobre 1787 (art. 16) et 9 août 1789 (art. 6) pour voir figurer l'expression « Comité contentieux des Finances ». (*Recueil Simon*, 1787, à sa date, et pièce justif. IV, pp. 272-273).

critère d'importance. La complexité ou la gravité du problème à trancher a dû constituer le seul mot d'ordre déterminant le choix des dossiers qu'il eut à examiner. On a relevé d'ailleurs, depuis longtemps, que c'était à ce même et seul critère qu'obéissait le Chancelier pour aiguiller les affaires vers les diverses formations du Conseil : celles que présidait en fait ou en principe seulement le Roi, les formations gouvernementales et les autres.

Destiné à connaître des affaires délicates, mettant les principes en jeu ou appelées à faire jurisprudence, le Comité contentieux des Finances était donc considéré, en quelque sorte, comme le dépositaire de la sagesse et le gardien de la règle de droit.

Comment travaillait-il ?

CHAPITRE III

LE FONCTIONNEMENT DU COMITE CONTENTIEUX DES FINANCES

Pour le reconstituer, les sources règlementaires sont peu nombreuses et fort succinctes. Ce n'est que dix ans après la création du Comité qu'un texte — lequel n'est même pas spécialement consacré au Comité, mais relatif à l'administration financière toute entière — va, accessoirement, donner quelques éléments d'information sur la marche de l'organisme.

L'édit de juin 1777 est pratiquement muet sur le fonctionnement du Comité contentieux, puisqu'il prévoit simplement un « Comité sous les yeux duquel passeraient les affaires contentieuses » relatives à l'administration des Finances (1). Ce n'est que dans les toutes dernières années de l'Ancien Régime que le second des règlements intervenus le 5 juin 1787, en ses articles 8 et 9, précisera quelque peu, en même temps que la compétence du Comité, son fonctionnement.

Il est prévu, tout d'abord, que « les affaires contentieuses de chaque département continueront d'être renvoyées par le Contrôleur général devant les Conseillers d'Etat composant le Comité contentieux. Quatre Maîtres des Requêtes seront attachés audit Comité pour y rapporter les affaires qui devront y être portées, suivant la distribution qui leur en sera faite par le Président du Comité... » (article 8). Enfin, « les avis du Comité contentieux seront remis au Contrôleur général, et les arrêts

(1) Pièce justif. I, p. 264.

seront rendus sur le rapport du Président du Comité, à moins toutefois que l'affaire ne fut telle qu'il dut en être rendu compte à Sa Majesté » (article 9) (1).

Aux termes de ce règlement du 5 juin 1787, le Comité contentieux doit donc être saisi par le Contrôleur général (2). Le président du Comité distribue les affaires qui lui sont ainsi envoyées à tel ou tel des quatre Maîtres des Requêtes spécialement attachés à l'organisme. Lorsque le Maître des Requêtes chargé de l'affaire en a fait le rapport devant les membres du Comité, la décision prise par celui-ci et rendue sous forme d'un « avis », est transmise au Contrôleur général. Lors de la séance du Conseil théoriquement appelée à donner à l'affaire sa solution finale, c'est le président du Comité contentieux, représentant l'organisme tout entier, qui fait le rapport de l'affaire devant les magistrats du Conseil, lesquels rendent ensuite un arrêt. Les dispositions de cet article 9 du second règlement du 5 juin 1787, confirmées par celui du 9 août 1789 (3) projettent d'ailleurs une étrange lumière sur les séances du Conseil en cette fin de l'Ancien Régime. De tels indices sont trop graves pour qu'on ne leur accorde pas, ultérieurement, un examen attentif (4). Le problème qu'il importe ici d'aborder est le suivant : puisqu'aux termes du second règlement du 5 juin 1787 « les affaires contentieuses de chaque département continueront d'être renvoyées par le Contrôleur général devant les Conseillers d'Etat composant le Comité contentieux », comment le Contrôleur général était-il lui-même saisi desdites affaires contentieuses ?

Ce problème se relie à un plus vaste : l'accès du Conseil du Roi lui-même aux affaires du contentieux financier. Le Contrôle général, en effet, n'a connaissance que des litiges aboutissant, au moins formellement, au Conseil du Roi. Son activité est donc conditionnée par le caractère même du rôle que le Conseil est théoriquement appelé à jouer dans la solution des litiges administratifs et financiers, sa saisine est étroitement liée à celle du Conseil.

(1) Pièce justif. III, p. 271.

(2) Les archives du Contrôle général des Finances témoignent qu'il en était ainsi depuis longtemps. On a vu qu'en 1783, le Comité contentieux avait eu à connaître pour la troisième fois de l'affaire du marquis de Bandol (voir pp. 173-175). Or, le 18 février 1783, le président du Comité, à l'époque Moreau de Beaumont, écrivait en ces termes à Joly de Fleury, Contrôleur général (avec le titre d'Administrateur général des Finances) : « Vous m'avez fait l'honneur, Monsieur de m'adresser le 11 de ce mois une requête et des pièces de M. le marquis de Bandol... » (pièce justif. XXXI, p. 306). C'était donc le Contrôleur général qui l'avait saisi de l'affaire.

(3) Pièce justif. IV, pp. 272-273.

(4) Voir pp. 241-242.

Quelle que soit la voie procédurale qui l'ait mené au Conseil du Roi, tout litige soumis à la juridiction financière suprême doit l'être par l'intermédiaire d'un avocat du Conseil, qui rédigera et signera la requête. La signature de deux avocats au Conseil est exigée au bas d'une requête en cassation (1). Une fois prête et accompagnée des pièces justificatives, la requête est confiée à un Maître des Requêtes. Mais le Chancelier doit se prononcer sur sa recevabilité. En fait, il s'entoure généralement d'avis : s'il s'agit d'une requête d'appel, ce sera celui de l'un des bureaux du Conseil pour la communication des instances et, éventuellement, du Maître des Requêtes chargé de l'affaire ; s'il s'agit d'une requête en cassation, le Chancelier la soumettra au bureau des cassations et le Maître des Requêtes intéressé pourra prendre contact avec le juge rapporteur de l'arrêt dont la cassation est demandée (2).

Les historiens ont peu de renseignements sur la manière dont étaient aiguillées les affaires portées au Conseil et sur leurs phases de préparation. On a supposé qu'en ce qui concerne l'instruction des affaires d'administration financière, il existait une certaine collaboration entre les membres du Conseil et les services du Contrôle général (3). On a soupçonné aussi que le rôle joué par le Contrôleur général et ses bureaux, tant dans la préparation que dans l'élaboration de la décision finale, devait être, en fait, beaucoup plus important qu'on ne l'avait primitivement cru. De toute manière — les textes le disent — le Comité contentieux des Finances est saisi par le Contrôleur général. Mais les textes ne disent point si les dossiers que lui transmet le Contrôle général ont été préparés par les services du Contrôle ou par les bureaux du Conseil.

Quoiqu'il en soit, il est possible de saisir presque dans ses moindres détails la pratique quotidienne procédurale du Comité contentieux. Les répertoires d'affaires examinés ci-dessus en donnent déjà une idée générale. Les dossiers des affaires dont a connu le Comité et que conservent les archives du Contrôle général, achèvent de préciser comment ledit Comité examinait les affaires qu'on lui confiait et selon quels principes il proposait ensuite sa décision.

(1) On a vu qu'en fait il n'en était pas toujours ainsi, en particulier dans les affaires intéressant la Ferme général. (Voir p. 70, note 3).

(2) OLIVIER-MARTIN, *Le Conseil d'Etat du Roi, op. cit.*, pp. 233-235.

(3) *Ibidem*, pp. 271 - 278.

SECTION I

L'EXAMEN DE DOSSIERS PAR LE COMITE CONTENTIEUX

Le Comité contentieux des Finances est composé de Conseillers d'Etat. Or, s'il faut s'en tenir aux indications des règlements du Conseil, les diverses formations de celui-ci se réunissaient, en principe, à jour fixe : le Conseil des Dépêches, depuis Louis XV, le samedi (1) ; le Conseil d'En-Haut le dimanche, le mercredi et le jeudi de chaque semaine, mais également, tous les quinze jours, le lundi (2) ; le Conseil privé le lundi matin (3) ; la grande Direction le lundi après-midi (4) et les Conseils des Finances le mardi, le Conseil d'Etat et Finances se tenant le matin (5), et le Conseil royal probablement l'après-midi (6). Les magistrats du Comité contentieux avaient-ils adopté les mêmes habitudes de travail et avaient-ils un jour de réunion ?

Les dossiers d'affaires qui ont été retrouvés (7) sont trop peu nombreux pour donner des indications sur ce point précis et les seuls documents qui donnent quelques éléments de réponse à cette question sont les registres d'ordre du Comité contentieux et dont il a déjà été parlé (8).

Sur les 519 affaires mentionnées dans le répertoire de la Régie générale (9), lequel couvre, on s'en souvient, la période 1777 - 1790, 56 sont suivies de l'avis du Comité contentieux. Sauf dans quatre cas, cet avis est daté. Si l'on se reporte, pour chacune de ces années, au calendrier publié par l'Almanach royal, on constate que 41 de ces avis furent donnés un jeudi, 4 un mardi, 3 un mercredi, 2 un vendredi, et 2 un samedi.

Dans le relevé des affaires administratives et financières des villes et communautés d'habitants (10), lequel fut commencé en 1782, on ne voit figurer la date du rapport au Comité que pendant cette première année. La négligence du rédacteur du registre commence à

(1) OLIVIER-MARTIN, *op. cit.*, p. 79.

(2) Ibidem, p. 68.

(3) Ibidem, p. 144.

(4) Ibidem, p. 166.

(5) Ibidem, p. 155.

(6) Ibidem, p. 90.

(7) Voir pp. 173 - 175, 190 - 208.

(8) Voir pp. 109 - 111, 156 - 166.

(9) *Arch. nat.* E. 1683 ⁴¹⁵.

(10) E. 2783.

se manifester dès le mois d'octobre. On peut lire en effet : « Rapportée le 10 » (1). Au cours des mois suivants, les mentions se font de plus en plus incomplètes : « Rapportée le (sans date) », puis « Rap. » ou « Rée » et enfin : « R ». La dernière mention d'un rapport au Comité contentieux date du 16 janvier 1783 (2). Par la force des choses, les observations que l'on peut faire sont donc limitées à la seule année 1782. Sur les 29 affaires signalées par ce registre comme ayant été envoyées au Comité cette année-là, la date du rapport est généralement indiquée, puisqu'elle figure en regard du résumé de 24 d'entre elles. On constate que 23 affaires furent rapportées un jeudi, une seule ayant été rapportée un vendredi (3).

Selon toutes probabilités, le Comité contentieux des Finances se réunissait, donc, en principe, le jeudi. Les avis datés d'un autre jour correspondent sans doute à des séances extraordinaires, ou, plus probablement, s'expliquent par des erreurs de date imputables aux rédacteurs des registres d'ordre.

Le fait que le répertoire de la Régie générale (4) ne mentionne que très peu d'avis du Comité relativement au nombre total des arrêts du Conseil qu'il résume, et que le relevé des affaires du contentieux administratif et financier des villes et communautés d'habitants (5) ne soit complet, quant aux dates, que pour l'année 1782, interdit de se prononcer, avec une certitude mathématique, sur la régularité et la fréquence des réunions du Comité contentieux. Mais la permanence de l'institution — le Comité fonctionna de 1777 à 1791, donc pendant près de quatorze ans — sa stabilité, sont de bons arguments en faveur de sa régularité, si l'on se souvient des méthodes de travail en honneur au Conseil du Roi, dont sont issus ses membres.

Le Comité contentieux avait donc fait choix d'un jour de réunion. Comment procédait-il dans l'examen des dossiers qui lui étaient adressés ? S'ils ont été la source essentielle de notre information sur les jours de réunion du Comité contentieux, les documents qui lui furent spécialement consacrés — répertoire de la Régie générale, relevé des affaires intéressant les « finances des villes » — ne révèlent pratiquement rien de son fonction-

(1) Du 5 octobre 1782, Issoudun (E. 2783).

(2) Du 7 janvier 1783, Dunkerque (E. 2783).

(3) Du 11 mai 1782, Steenvoorde. L'affaire fut rapportée le vendredi 7 juin. (Ibidem).

(4) E. 1683 ⁴¹⁵.

(5) E. 2783.

nement, puisqu'ils ne rapportent, et encore bien rarement, que les avis donnés par le Comité. Heureusement, le hasard a assuré la conservation, aux Archives nationales, de quelques dossiers d'affaires qui furent décidées après examen par le Comité contentieux. Une étude détaillée de ces dossiers est le seul moyen de comprendre les « avis » du Comité, trop brièvement rapportés par les registres d'ordre parvenus jusqu'à nous.

On a déjà eu l'occasion d'évoquer une affaire portée au Conseil du Roi, en 1783, par le marquis de Bandol (1). Mais ce dossier, s'il est riche en pièces diverses produites par le marquis à l'appui de sa demande, ne contient que bien peu de documents relatifs à la préparation même de l'affaire et aux travaux du Comité contentieux, et il en est de même pour la plupart des autres documents que l'on a pu retrouver dans les cartons du Contrôle général (2). La curiosité de l'historien à cet égard, n'est guère satisfaite que par trois de ces dossiers : l'un intéressant les habitants de Cussey-sur-Lison, en Franche-Comté (3) (1786-1788), au sujet d'un droit de parcours ; l'autre consacré à une affaire Berger, relative au bail des octrois de la Saône (1788-1789) et le dernier

(1) Voir pp. 173 - 175.

(2) Ce sont les dossiers des affaires suivantes :

Partages de communaux :

- Bourg-d'Oisans (habitants de). *Arch. nat.* H 1490, dossier N, pièces n^{os} 7 à 58.
- Conflens et Salan (habitants de) contre ceux d'Oust, H 1490, dossier N, pièces n^{os} 69 à 119. Arrêt rendu le 3 octobre 1790 (E 1682 ^A, arrêt n^o 16).
- Pons, généralité d'Amiens (habitants de). H 1490, dossier P, pièces n^{os} 160 à 173.
- Portet, généralité d'Auch (habitants de) contre ceux de Couledoux. H 1490, dossier P, pièces n^{os} 194 à 274. Arrêt rendu le 20 décembre 1789 (E 1676 ^C, arrêt n^o 33).
- Tichère, procureur au Parlement de Pau. H 1490, dossier P, pièces n^{os} 174 à 187.

Divers :

- Du Portal de la Silve : vente de rentes viagères. H 1466 (dossier incomplet), pièces n^{os} 1 à 5. Arrêt rendu le 13 mars 1791 (E 1683 ^{2A}, arrêt n^o 3).
- Ermès contre Pallard : marchés publics. H 1467, pièces n^{os} 38 à 78. Arrêts du 25 octobre 1789 (E 1675 ^C, n^o 28) et 20 février 1791 (E 1683 ^{1B}, n^o 1).
- Nouël (Veuve) contre héritiers Cambois de Cheneuzac, H 1466, pièces n^{os} 216 à 224.
- Pignat de la Palun (dame) contre Dervieux et consorts : messageries. H 1467, pièces n^{os} 1 à 37. Arrêt rendu le 19 décembre 1790 (E 1682 ^C, arrêt n^o 1).

(3) Cussey-sur-Lison (il s'écrit maintenant avec un *s*) : Doubs, arr. de Besançon, cant. de Quingey.

portant sur l'affaire De Camps, concernant une question de partage de communaux (1790) (1).

L'affaire des habitants de Cussey-sur-Lizon (2).

C'est vraisemblablement au début de l'année 1786 que les habitants de ce village de Franche-Comté présentèrent une requête en cassation (3) contre un arrêt du Parlement de Besançon, en date du 19 juillet 1785, lequel avait accordé aux habitants de Rouhe (4), communauté voisine, le droit de faire pâturer leurs bestiaux sur un « canton appelé les monts et plaines de Cussey », et ce au mépris d'un édit de juillet 1768, qui avait aboli le droits de parcours en Franche-Comté (5). Se prévalant des dispositions de cet édit, les habitants de Cussey entendaient jouir seuls du droit de pâture sur le lieu-dit « monts et plaines de Cussey ». Cette requête avait été présentée par Rissé de Caubray, avocat au Conseil. Elle parvint dans les services de Gravier de Vergennes (6), Maître des Requêtes, « intendant au département des impositions », lequel, outre l'administration de celles-ci et de quelques autres objets, était chargé de « l'agriculture » (7). L'un de ses commis, Lubert, a précisément dans

(1) Il faut prendre garde que, dans chacun de ces dossiers, la numérotation des pièces n'est pas d'époque : elle a probablement été réalisée au cours du XIX^e siècle. Elle est faite en tout cas sans aucun respect de la chronologie, ce qui complique la reconstitution des diverses phases de préparation des dossiers. Par ailleurs — et ceci est imputable, cette fois, à leurs auteurs — beaucoup de documents ne sont pas datés de façon complète ; certains sont même sans date. Un certain nombre d'entre eux sont anonymes : c'est le cas, très souvent, de brouillons de lettres adressées à des personnages divers, par les bureaux du Contrôle général ou des Intendants des Finances, des mémoires établis par ces services, des projets d'arrêts. Les lettres autographes reçues par ces bureaux sont, bien entendu, plus précises quant à leur date et leur auteur. Pour authentifier telle ou telle pièce, on devra donc, très souvent, procéder par recoupements et se référer à l'ensemble du dossier.

(2) *Arch. nat.* H. 1488.

(3) Cette requête ne se trouve pas au dossier (voir p. 195). C'est par d'autres documents, datés de février et mars 1788, que l'on a connaissance de l'objet de la requête. (Pièces n^{os} 335 et 342 du dossier).

(4) Doubs, arr. de Besançon, cant. de Quingey.

(5) Le droit de parcours était la faculté, pour deux ou plusieurs communautés voisines, de faire paître leur bétail sur leurs terrains respectifs en temps de vaine pâture. Ce droit empêchait la clôture des terres et nuisait aussi à la sélection des animaux. Au cours de la seconde partie du XVIII^e siècle — à partir de 1764 — on commença à abolir le droit de parcours dans plusieurs provinces. (MARION, *Dictionnaire des institutions...*, *op. cit.*, V^e parcours).

Un exemplaire imprimé de l'édit de juillet 1768, invoqué par les habitants de Cussey, est inclus au dossier. (Pièce n^o 345).

(6) Son nom figure, en effet, comme auteur ou comme destinataire sur plusieurs lettres contenues dans le dossier. (Pièces n^{os} 344, 355, 356).

(7) Pièce justif. XX, p. 294 et *Almanach royal* 1786, pp. 219-222.

son département : « les dessèchements, les défrichements, abolitions du droit de parcours et partages de communes » (1).

Le 24 février 1786, on communique la requête et les pièces à l'intendant de Franche-Comté, Caumartin de Saint-Ange, en lui demandant son avis (2). Mais l'intendant tarde à répondre et on devra lui adresser plusieurs lettres de rappel, les 13 avril et 9 décembre 1786, 17 mars 1787 (3). Ce n'est qu'en avril 1787 — soit plus d'un an après que le dossier lui a été communiqué — que l'intendant envoie son avis. Sa réponse, très détaillée, témoigne d'une étude attentive du dossier. Il en ressort essentiellement que l'intendant se prononce en faveur des habitants de Cussey et de la cassation de l'arrêt du Parlement de Besançon, qui viole l'édit de 1768 (4).

Bien que l'intendant ait retourné le dossier et fait connaître son avis, l'affaire ne reçoit pas pour autant de solution, car le 25 novembre 1787, un certain comte d'Esterno, demeurant au château d'Ecquevilly, par Meulan, et qui se révèle être le seigneur des habitants de Cussey, fait connaître que « la rencontre journalière, depuis que cet arrêt est rendu (celui du Parlement), des bestiaux et des bergers du village de Rouhe sur le territoire de Cussey, porte un notable préjudice et ce qui est plus à craindre, peut donner lieu à des visées fâcheuses ». Il demande en conséquence que la décision soit rendue le plus tôt possible (5). Entre temps d'ailleurs, est intervenu un remaniement des services du Contrôle général : c'est maintenant Blondel qui est « Intendant des Finances au département des impositions et des municipalités » ; il a hérité des attributions de son prédécesseur Vergennes, et, notamment, de « l'abolition de droit de parcours » (6). Le 1^{er} décembre 1787, c'est lui qui répond au comte d'Esterno qu'il prend intérêt à l'affaire, ne la perdra pas de vue et ajoute : « Si M. le Contrôleur général, ainsi que je le présume, la juge de nature à être examinée par le Comité contentieux des Finances », il avisera le comte d'Esterno du nom du Maître des Requêtes qui sera nommé rapporteur (7).

De fait, à partir de ce moment, l'affaire dut être sérieusement étudiée dans les bureaux de l'intendant Blondel et, en février 1788, ses services rédigent un mémoire complet sur l'affaire, rappelant l'objet même de la contestation — très ancienne, puisqu'elle remonte, entre ces deux communes, à 1556 — la décision rendue par le Parlement de

(1) *Almanach royal* 1786, pp. 608-609.

(2) Pièce n° 358.

(3) Respectivement pièces n°s 359, 355, 356.

(4) Pièce n° 344.

(5) Pièce n° 354.

(6) Pièce justif. XXIV, p. 296.

(7) Pièce n° 353.

Besançon, la législation applicable en l'espèce : l'édit de juillet 1768. L'affaire dut paraître quelque peu délicate au Contrôleur général, car celui-ci, comme l'avait prévu Blondel, écrivit dans la marge gauche du premier feuillet de ce mémoire : « Porter au Comité contentieux. Lb. » L'écriture et les initiales sont celles du Contrôleur général Lambert (1). Au-dessous, on lit : « M. de Saint-Prest. D. V. ». A quel personnage appartiennent ces initiales ? A un secrétaire ou à un greffier du Comité lui-même ? Mais certainement pas au président du Comité, à l'époque Bouvard de Fourqueux, lequel, logiquement, devait procéder à la nomination du Maître des Requêtes rapporteur. Toujours est-il que le même jour, l'intendant Blondel avise le comte d'Esterno, seigneur des habitants de Cussey, que le dossier vient d'être remis à Brochet de Saint-Prest, qui doit en faire le rapport au Comité contentieux (2).

Mais les habitants de Cussey s'impatientent et présentent un autre mémoire, demandant « qu'en l'état, il leur soit donné arrêt ». Ce mémoire est adressé à Lubert, commis qui travaillait autrefois sous les ordres de Gravier de Vergennes et est resté, avec les mêmes attributions, dans les bureaux de l'Intendant des Finances Blondel, et c'est ce même Lubert qui l'enregistre, le 13 mars 1788. A quelle date intervint la décision du Comité contentieux ? On ne sait. Ce qui est certain, c'est qu'elle fut transcrite sur le premier feuillet du mémoire que lui avaient adressé les bureaux de Blondel, au-dessous des indications portées sur le même document par le Contrôleur général Lambert, et du nom du Maître des Requêtes rapporteur (3). Cet avis est ainsi rédigé : « Le Comité pense que cette affaire, ainsi que celles de pareille nature où le Roi n'a point intérêt, doivent être portées au Conseil privé ». Cette décision est suivie de six groupes d'initiales parmi lesquelles celles — du moins peut-on le supposer — de Vidaud de la Tour, Montyon et Dupleix de Bacquencourt, tous trois membres du Comité, et enfin celles de Lambert, sans doute pour montrer qu'il a pris connaissance de la décision du Comité (4).

Dès réception de celle-ci en tous cas, en mars 1788, les bureaux de l'Intendant des finances Blondel complètent l'instruction de l'affaire par un dernier mémoire, très détaillé. On y rappelle l'édit de juillet 1768 qui a aboli le droit de parcours et l'esprit dans lequel il a été rendu, c'est-à-dire le désir de favoriser l'agriculture. Or, bien que le Parlement de Besançon ait enregistré cet édit « sans restrictions », il

(1) Pièce justif. XXXV, p. 309. (Pièce n° 335. Son brouillon figure également au dossier, sous le n° 352).

(2) Pièce n° 351. Elle n'est pas datée officiellement et se termine ainsi : « Paris, le (un blanc) février 1788 ». Mais dans la marge, à gauche, au-dessous d'une phrase illisible, on peut lire : « ce dimanche 24 février 1788 ».

(3) Pièce n° 357.

(4) Pièce justif. XXXV, p. 309.

avait à l'époque « supplié Sa Majesté » de permettre que les droits de parcours réciproques soient maintenus entre communes. C'est ainsi que, dans une affaire semblable, opposant, en 1771, les officiers municipaux d'Arbois aux habitants de Mesnay, ledit Parlement avait maintenu le « droit de vain pâturage » sur tout le territoire d'Arbois. Un arrêt du Conseil, en date du 19 mai 1772, avait d'ailleurs cassé celui rendu dans le litige en cause par le Parlement de Besançon (1). Le rédacteur du mémoire poursuit en rappelant les diverses phases de la procédure intéressant les habitants de Cussey : communication de leur requête à l'intendant de Franche-Comté, lequel a été d'avis que l'arrêt du Parlement devait être cassé, renvoi de l'affaire au Comité contentieux des Finances, et il termine en notant : « Le Comité pense, ainsi que M. le Contrôleur général pourra le voir par l'avis de MM. les Magistrats qui le composent étant en marge de l'extrait ci-joint (2), que cette affaire, ainsi que celles de pareille nature où le Roi n'a point intérêt, doivent être portées au Conseil privé. Cependant, jusqu'à ce jour, ces sortes de requêtes en cassation ont été portées ou ont dû naturellement l'être au Conseil royal des Finances d'où la loi est émanée. Il paraîtrait d'autant plus naturel de ne rien changer à cet égard que les frais y sont beaucoup moins considérables qu'au Conseil privé ; et M. le Contrôleur général sait combien il est intéressant pour le recouvrement des impositions d'éviter des frais aux communautés. M. le Contrôleur général est supplié au surplus de vouloir bien faire connaître s'il désire s'en tenir à la décision du Comité ou faire passer de nouvelles observations sous les yeux de MM. les magistrats qui le composent » (3). Les bureaux de l'Intendant Blondel, on le voit, suggèrent donc de ne rien changer à la pratique procédurale jusqu'alors suivie et de tenter d'obtenir du Comité contentieux qu'il modifie sa position.

Mais le Contrôleur général Lambert s'en tint à l'avis du Comité et nota sur le premier feuillet du mémoire dont on vient de parler : « Porter au Conseil privé suivant l'avis du Comité contentieux. Lambert » (4). Cette décision dut être prise à la fin du mois de mars 1788, car le 1^{er} avril, Blondel en fait part à Caumartin de Saint-Ange,

(1) Les bureaux de Blondel durent souhaiter avoir sous les yeux le dossier de cette affaire, car quelques pièces de celui-ci sont restées dans le dossier des habitants de Cussey. Ce sont : l'un des mémoires (pièce n° 346), une lettre de l'intendant La Coré retournant la requête et les pièces et y joignant son avis (pièce 347), une lettre de décharge signée par un avocat au Conseil (sans numéro), et la minute même de l'arrêt du Conseil qui trancha le litige (pièce n° 343). Si les services du Contrôle général avaient coutume de procéder ainsi, on comprend que de nombreuses minutes d'arrêts ne figurent pas dans les registres du Conseil...

(2) Le premier mémoire rédigé sur l'affaire (pièce justif. XXXV, p. 309).

(3) Pièce n° 342. Son brouillon est également inclus dans le dossier et porte le numéro 349.

(4) Ibidem.

l'intendant de Franche-Comté : « ...MM. les magistrats qui composent le Comité ont pensé que ces habitants devaient porter leur demande au Conseil privé. Cet avis a été adopté par M. le Contrôleur général. L'avocat chargé de la défense de ces habitants est informé de cette décision » (1). En réalité, Rissé de Caubray ne fut averti que le 3 avril, par le premier commis Le Grand, lequel, avec son adjoint Lubert, faisait partie des bureaux de Blondel. Ce brouillon de lettre, d'ailleurs, ne fait allusion qu'à la décision des « magistrats du Comité contentieux des Finances », sans parler de sa confirmation par le Contrôleur général. On indique à l'avocat qu'il « peut en conséquence, lorsqu'il le jugera, faire envoyer relever du département des impositions sa requête et les pièces qui l'accompagnent » (2).

Ce n'est qu'au mois de septembre suivant que Rissé de Caubray, se disposant à se pourvoir au Conseil privé, s'adresse à l'Intendant Blondel. Il signale d'ailleurs « qu'il serait trop dispendieux pour la communauté de lever l'arrêt qui renvoie la demande au Conseil privé ». Il sollicite en conséquence que lui soit délivrée « sans frais et de la manière que vous jugerez la plus convenable une ampliation de la décision du Comité des Finances » (3). Il joint à sa lettre un placet à cet effet (4). L'avocat dut, très rapidement, avoir satisfaction, car si le brouillon de la lettre de l'Intendant Blondel, destinée à accompagner la pièce demandée, n'est pas daté (5), dès le 13 septembre 1788, Rissé de Caubray signe une décharge des pièces relatives à cette affaire (6).

Ce ne sont pas les services de l'intendant Blondel, mais les bureaux du Contrôle général lui-même, qui reçurent, à la fin de cette même année 1788, le dossier de l'affaire Berger.

L'affaire Berger (7).

D'après diverses pièces du dossier, il apparaît, en effet, que la première requête déposée au nom des sieurs Berger — et qui ne figure pas audit dossier — parvint en septembre 1788 dans les bureaux de

(1) Pièce n° 339.

(2) Pièce n° 338. On comprend pourquoi la requête ne figure pas au dossier.

(3) Pièce n° 336.

(4) « Placet, pour les habitants de Cussey en Franche-Comté. Ils demandent que leur soit délivré une ampliation de la décision du Conseil des Finances qui les renvoie à se pourvoir au Conseil privé pour leur demande en cassation d'un arrêt du parlement de Besançon, du 9 juillet 1785 en faveur de la communauté de Rouhe. M. Blondel, Intendant des Finances. M. Rissé de Caubray, avocat ».

(5) Pièce n° 334.

(6) Pièce n° 333.

(7) *Arch. nat.* H. 1671.

Coster le jeune, premier commis du Contrôle général, chargé de la surveillance administrative et financière de plusieurs pays d'Etats ; Provence, Dauphiné, Mâconnais, Bresse, Bugey et Gex, Franche-Comté et Bourgogne (1), cette dernière province étant précisément celle dont provenait l'affaire. Quel était son objet ? On apprend (2) qu'en juillet 1783, les Elus des Etats de Bourgogne avaient adressé au Contrôleur général un mémoire par lequel ils demandaient l'autorisation de passer eux-mêmes le bail des octrois de la Saône, alors affermés à un sieur Jean-Baptiste Badenat, lorsque ledit bail arriverait à expiration. Le 2 août, « le sieur Contrôleur général en fit son rapport au Comité, en présence de Votre Majesté ». S'agissait-il du Comité contentieux ou du Comité des Finances de 1783 (3) ? Du Comité des Finances, presque certainement, puisqu'il n'y avait point ici litige, mais une pure affaire d'administration financière. Quoiqu'il en soit, le 8 août suivant, le Contrôleur général répondit aux Elus que le Roi les autorisait à affermer eux-mêmes les octrois de la Saône, pourvu que, le moment venu, les Elus lui soumettent les clauses du bail. Or, estimant que, dans l'intérêt de la navigation, certains travaux devaient être effectués sur la Saône, les Elus pensèrent qu'il « fallait avoir, dès à présent, ou du moins très prochainement, des fonds à y employer, que l'unique moyen de s'en procurer, pour cette destination, sans surcharger les contribuables et sans y appliquer des fonds nécessaires ou utiles à d'autres emplois, c'était de faire passer, par anticipation, une partie du nouveau bail » (4). C'est dans ces conditions que le 17 janvier 1784 les octrois de la Saône furent affermés par anticipation à des sieurs Berger père et fils, négociants à Lyon, l'entrée en jouissance devant avoir lieu le 1^{er} janvier 1789. Le bail fut adressé au Contrôleur général, lequel, le 4 février 1784, répondit ainsi aux Elus de Bourgogne : « ... Sa Majesté, à qui j'en ai rendu compte, a approuvé les motifs qui vous ont fait devancer l'époque naturelle de ce bail, ainsi que la manière dont vous avez procédé pour tirer le meilleur parti des octrois qui en font l'objet » (5). Mais les sieurs Berger ne purent jamais entrer en jouissance du bail des octrois de la Saône : le 4 novembre 1786, un arrêt proprio motu du Conseil du Roi prononça la résiliation du bail passé à leur profit en 1784. A la suite de cette résiliation, les octrois de la Saône furent mis en régie. Au terme de leur seconde requête, les sieurs Berger demandent que le contrat de bail soit rétabli dans toute sa vigueur et, qu'à défaut, le

(1) *Almanach royal* 1789, pp. 239-240.

(2) Par l'arrêt du Conseil qui mit fin à l'affaire Berger, le 27 juin 1789. (*Arch. nat.*, registres des arrêts du Conseil, E 1673⁰, arrêt n° 3).

(3) Voir pp. 6-8.

(4) Arrêt du 27 juin 1789, déjà cité.

(5) Ibidem.

versement opéré lors de la passation du bail — 100.000 livres — leur soit remboursé et qu'il leur soit alloué une indemnité correspondant aux frais qu'ils ont fait, « tant en maisons qu'en magasins » (1).

Le 29 octobre 1788, on transmet la requête à Amelot, intendant de Bourgogne, en le priant de la communiquer aux Elus et d'envoyer, avec leur réponse, son avis et ses observations (2). Le 30 décembre, l'intendant transmet à Coster le jeune la lettre même qui lui fut adressée par les Elus de Bourgogne le 18 décembre précédent (3). Les Elus indiquent qu'ils ne veulent pas discuter des différentes prétentions des sieurs Berger : seule les regarde, en effet, la restitution des sommes versées par les plaignants lors de la passation du bail. Or, si cette restitution n'a pas encore été effectuée, c'est la faute des sieurs Berger eux-mêmes, qui ne voulurent pas l'accepter lorsque les Elus la leur proposèrent (4), croyant sans doute donner ainsi plus de poids à leurs « déclamations ». Les Elus reconnaissent d'ailleurs que le bail consenti aux sieurs Berger était avantageux pour la province ; ils supposent que sa résiliation par le pouvoir royal est sans doute liée à la perspective de construction de canaux devant « assurer la jonction des Deux-Mers », ce qui aurait pour conséquence d'accroître les bénéfices des sieurs Berger, fermiers des octrois de la Saône. Or, « l'intérêt des finances du Roi est de connaître le produit réel de ces octrois au moment où ils rentreront entre ces mains ». Les Elus, en tout cas, ne peuvent être « garants du fait de Sa Majesté ». Les sieurs Berger, d'ailleurs, auraient pu s'adresser aux Etats de Bourgogne dont la dernière assemblée eut lieu en novembre 1787, donc avant la mise en possession du régisseur. Les Elus de Bourgogne font enfin remarquer que la régie leur « donne plus d'occupations », mais qu'ils s'engagent, dans l'intérêt du commerce en général, à remplir leur mission avec zèle. Si le Roi pense que la réclamation des sieurs Berger a un fondement sérieux, il leur règlera lui-même l'indemnité qu'ils sollicitent. Les Elus, eux, n'ont d'autres obligations que de rembourser les sommes avancées. S'ils devaient être tenus au-delà de cette restitution, ils devraient en référer aux Etats de la province.

Amelot, l'intendant de Bourgogne, joint à cette réponse des Elus l'avis personnel qu'on lui demandait. Il invoque d'abord le fait que les sieurs Berger ont tardé à se pourvoir contre la résiliation dont ils se plaignent. Il indique aussi que, si le bail était avantageux pour la province en 1784, l'arrêt du 4 novembre 1786, attaqué par les sieurs Berger, modifie le tarif des droits. C'est là sans doute qu'il faut voir

(1) Seconde requête des sieurs Berger (pièce n° 55 du dossier).

(2) Pièce n° 53.

(3) Pièce n° 62.

(4) Les Elus avaient offert 50.000 livres (pièce n° 59).

le motif de la résiliation. Amelot note également que le bail passé le 17 janvier 1784 ne prévoyait l'entrée en jouissance que pour le 1^{er} janvier 1789 ; il a donc « été passé par anticipation de cinq années entières ». Or, il fut résilié à la fin de l'année 1786, donc plus de deux ans avant l'entrée en jouissance. La résiliation ne devrait donc donner lieu à aucun dédommagement, relativement au bénéfice escompté par les sieurs Berger : si ceux-ci ont fait des dépenses, ce ne peut-être au sujet de la perception des octrois : il existe, en effet, échelonnés tout le long de la Saône, des bureaux et des employés, et, a priori, ces installations n'exigent guère de modifications. En réalité, si les sieurs Berger ont pris des « engagements de toute espèce, tant en maisons qu'en magasins », leurs dépenses n'ont aucun rapport avec le bail, mais résultent probablement du commerce de grains qu'ils exerçaient accessoirement à Gray. L'intendant propose donc de confirmer la résiliation et la régie, laquelle permettra de « faire tous les sacrifices exigés par la route nouvelle qui sera ouverte ». Les sieurs Berger ne peuvent, selon lui, qu'exiger le remboursement de leur avance, frais et loyaux coûts, « et je trouve que MM. les Elus ne peuvent s'y refuser quoiqu'ils semblent par leur réponse se restreindre à la restitution de ces seules avances » (1).

La réponse des Elus de Bourgogne et l'avis de l'intendant durent être communiqués aux sieurs Berger, car leur avocat, Mirbeck, dépose une seconde requête, non datée (2), où il expose à nouveau en détail les prétentions de ses clients et répond aux arguments invoqués à leur encontre par les Elus et par l'intendant. Le bail résilié par l'arrêt proprio motu du 4 novembre 1786 était un acte synallagmatique, intervenu entre les Elus de Bourgogne et les sieurs Berger, l'entrée en jouissance devant avoir lieu le 1^{er} janvier 1789, et la fin de celle-ci en 1800. Or, les requérants s'étonnent que la résiliation en ait été faite sans motifs : l'arrêt proprio motu rendu le 4 novembre 1786, composé d'un long préambule et de onze articles, ne prononce la résiliation du bail que dans l'avant-dernier de ces articles et sans indication d'aucun motif. Les sieurs Berger se proposent de rechercher quels ont pu être ces motifs. Tout d'abord, ce ne peut être le prix : ils le qualifient d'exorbitant ; il était donc avantageux pour la province. Ce ne peut être non plus le fait que le bail ait été passé par anticipation (puisque'il fut signé en 1784, alors que la jouissance ne devait commencer que le 1^{er} janvier 1789), car nul, même mineur, ne pourrait faire résilier un bail passé dans ces conditions : ce n'est qu'aux ecclésiastiques qu'il est interdit de passer des baux anticipés. Serait-ce le fait que, dans l'avenir, la construction

(1) Pièce n° 61.

(2) Pièce n° 55.

de canaux serait susceptible d'accroître les bénéfices de la perception, rendant ainsi le bail plus favorable aux fermiers qu'aux Elus ? Non, car le bail avait prévu le cas d'ouverture de canaux et, en conséquence, l'augmentation du prix par paliers. Les sieurs Bergers en arrivent au point essentiel de leur supplique : les Elus de Bourgogne, certes, ont reconnu que le bail consenti aux sieurs Berger était avantageux pour la province, mais ils ont émis l'idée que, pour procurer les plus grands avantages au commerce du Royaume, les octrois de la Saône devaient être mis en régie. Ils ont donc provoqué l'arrêt proprio motu du 4 novembre 1786, car ils ont voulu que ce soit un arrêt du Conseil qui substitue la régie à la ferme. Ils se retranchent maintenant derrière cet arrêt et soutiennent que s'il est dû une indemnité aux sieurs Berger, elle doit être payée par le Roi ; eux-mêmes ne sont tenus que de rembourser les sommes avancées lors de la passation du bail. Or, les sieurs Berger estiment avoir droit à une indemnité, calculée non sur les dépenses qu'ils ont faites à Gray et que les Elus attribuent à un commerce de grains qu'ils n'exercent plus depuis longtemps, mais sur la perte de leur état, la perte sur les coches de la Saône — pour cette année : plus de 120.000 livres — l'inaction qui sera désormais leur lot, la perte de l'intérêt des fonds engagés dans l'entreprise, les frais du procès.

Les sieurs Berger font en outre remarquer que c'est sur la suggestion de « personnes peu délicates, désespérées que les requérants aient refusé de leur accorder un intérêt dans leur société », intérêt « incompatible avec leur profession » (1) que les Elus de Bourgogne auraient ainsi sollicité l'arrêt proprio motu présentement incriminé. Or, « qu'est-ce qu'un arrêt de propre mouvement ? Est-ce une loi ? Est-ce un jugement ? Ce n'est ni l'une ni l'autre : c'est un acte illégal, anticonstitutionnel, que Votre Majesté s'est toujours empressée de détruire lorsqu'il a été surpris à ses ministres et surtout lorsqu'il porte atteinte aux droits des citoyens ». Un tel arrêt, en effet, n'a ni la forme, ni aucun des caractères de la loi ; il n'est pas non plus un jugement puisqu'il est rendu sans que les parties aient pu faire connaître leurs moyens. En l'espèce, la régie qui a été substituée à la ferme n'est pas plus avantageuse pour la province : ses modalités en font un bail intéressé et comparant le prix, les sieurs Berger font valoir que la résiliation est finalement défavorable aux Etats de Bourgogne. Ils terminent leur exposé en répondant au reproche qu'on leur a fait d'avoir attendu, pour se pourvoir au Conseil, que le régisseur fût mis en possession. En réalité, leur première requête était bien antérieure à ce moment et « c'est pour ne compromettre personne qu'ils garderont le silence sur l'affectation que

(1) Est-ce à l'intendant Amelot lui-même que les sieurs Berger font ainsi allusion ?

l'on a d'oublier leur requête dans les bureaux de l'Administration... ». La requête s'achève par un véritable projet d'arrêt : les sieurs Berger demandent que leur bail soit exécuté selon sa forme et teneur ; qu'en conséquence, la perception des droits à eux affermés ayant été faite par le régisseur, il leur soit compté la totalité des droits perçus depuis le 1^{er} janvier 1789, les autres dispositions de l'arrêt du Conseil du 4 novembre 1786 demeurant inchangées. Si le Roi ne s'arrêtait pas à cette demande, les sieurs Berger sollicitent la fixation de l'indemnité qui leur est due à 900.000 livres. Ils demandent, en outre, que la somme de 100.000 livres qu'ils ont avancée aux Etats leur soit remboursée ainsi que les intérêts à compter du jour de versement ; qu'enfin, ils soient remboursés de tous les frais entraînés par la passation du bail, ce remboursement incombant aux Elus, à moins que le Roi ne considère que la résiliation est de son fait... « Et les suppliants ne cesseront de faire des vœux pour la santé, la prospérité et le long règne de Votre Majesté » (1).

L'affaire fut-elle, dès ce moment, envoyée au Comité contentieux des Finances par le Contrôleur général, à l'époque Necker ? (2). C'est possible, car bien que le dossier ne renferme aucune trace de l'envoi même au Comité, on peut supposer que le Maître des Requêtes, aussitôt désigné, fut Pleuvault (3), car son nom figure sur plusieurs pièces du dossier : tout d'abord, un troisième mémoire des sieurs Berger, résumant l'essentiel de leur requête et tendant à ce qu'avant faire-droit au fond, leur bail soit exécuté par provision. Ce document fut « reçu » par Pleuvault, le 9 janvier 1789 et porte, dans la marge gauche, l'initiale « N », qui pourrait être celle de Necker (4). En second lieu, fut transmis au même Pleuvault un mémoire complet sur l'affaire rédigé par les bureaux du Contrôle général, marqué, lui aussi, de l'initiale « N » ; ce document fut « reçu » par Pleuvault, le 14 mars 1789 (5). C'est, en quelque sorte, l'instruction définitive de l'affaire avant décision du Comité contentieux. Après le rappel des faits, on explicite les motifs, prétendus à tort inexistant, de l'arrêt du Conseil du 4 novembre 1786 : en raison même de l'existence de huit bureaux des octrois entre le port de Gray et les portes de Lyon — soit sur une distance de 42 lieues — la navigation des marchandises était « languissante », principalement en ce qui concerne le fer et le vin. Aussi la voie de terre était-elle devenue plus avantageuse. En outre, l'organisation défectueuse des octrois de la

(1) C'est la formule classique pour clore une requête. (TOLOZAN, *Règlement du Conseil*, *op. cit.*, p. 185).

(2) C'était alors son second ministère (août 1788 - juillet 1789).

(3) Rappelons, qu'en cette année 1789, l'*Almanach royal* ne donnait pas encore la liste officielle des Maîtres des Requêtes spécialement attachés au Comité contentieux des Finances. (Voir pp. 142 - 143).

(4) Pièce n° 67.

(5) Pièce n° 59.

Saône et les frais élevés avaient favorisé la concurrence des fers étrangers. Il était donc urgent de modérer les droits sur les fers. C'est la raison pour laquelle l'arrêt incriminé, en son article 4, réduit à quatre livres par millier pesant les droits sur les fers et prévoit qu'il en sera ultérieurement décidé ainsi pour les péages, le Roi devant alors indemniser les Etats de Bourgogne. L'article 9 du même arrêt du Conseil décide qu'une régie sera substituée à la ferme des octrois et autorise en conséquence les Etats de Bourgogne à procéder à cette opération. Enfin, il est prévu que le bail passé avec les sieurs Berger sera résilié, sauf aux Etats à leur restituer les sommes qu'ils justifieront avoir payées d'avance, ainsi que les intérêts de celles-ci, les « loyaux coûts légitimement dus suivant la liquidation qui en sera faite au Conseil » et qu' « en cas de contestation, Sa Majesté en réserve la connaissance au Conseil » (article 10). L'auteur du mémoire fait ensuite un exposé complet des moyens des sieurs Berger, des arguments des Elus de Bourgogne et de l'avis de l'intendant.

C'est le 7 avril 1789 que l'affaire fut rapportée au Comité contentieux des Finances : Vidaud de La Tour, son président (1) en rend compte au Contrôleur général en lui adressant, le 8 avril, une lettre qui fut enregistrée par le premier commis Coster et qui débute ainsi : « Le Comité a examiné dans sa séance d'hier une affaire qui lui a paru mériter la plus sérieuse attention... » (2). Il estime que le problème peut se décomposer en trois questions. Est-il possible, en premier lieu, qu'en dehors de la volonté des parties soit résilié un acte synallagmatique, lequel n'est vicié ni par la lésion, ni par le dol ? Le Comité pense que l'arrêt proprio motu du 4 novembre 1786 « ne pouvait être que le fruit de la surprise » et qu'il avait été sollicité par d'autres Elus que ceux qui avaient consenti le bail, dans le but de « détruire tout ce que la précédente triennialité avait fait ». Mais, toujours par la voix de son président, le Comité déclare s'incliner devant « la nouvelle régie approuvée par l'administration, revêtue de toutes les formalités et en pleine vigueur depuis le 1^{er} janvier ». Le Comité contentieux estime donc qu'il convient de confirmer la résiliation du bail. Il pose alors la seconde question : qui doit régler l'indemnité due aux sieurs Berger ? Contrairement à ce que soutiennent les Elus de Bourgogne, c'est à eux qu'incombe le règlement de cette indemnité, car l'arrêt du Conseil qui a résilié le bail ne peut avoir été rendu que sur les sollicitations des Elus, puisqu'à l'époque ils n'ont formulé aucune critique contre cette résiliation. Enfin, le président du Comité contentieux aborde le dernier point : celui du

(1) Il venait sans doute d'être appelé à succéder à Bouvard de Fourqueux, mort le 3 avril précédent. (Voir p. 126).

(2) Pièce justific. XXXVI, pp. 310-311.

calcul de l'indemnité. Les sieurs Berger voudraient la voir fixer à 900.000 livres, c'est-à-dire une année sur trois du prix du bail. Mais ledit bail a été passé par anticipation et, dans ces conditions, les sieurs Berger n'ont pas dû faire des frais très importants. Leur demande paraît donc manifestement exagérée, mais il faut se souvenir que la résiliation de leur bail est le fait des Elus. Ceux-ci devront donc rembourser aux plaignants non seulement les frais de passation de l'acte, mais toutes les sommes « pots de vins et autres faux frais » entraînés habituellement par la conclusion d'actes de ce genre. Le Comité contentieux propose donc, sur ce point, d'ordonner que les parties dresseront procès-verbal de leurs dires devant l'intendant de la province, lequel donnera son avis, pour « être statué par Sa Majesté ce qu'il appartiendra ». Le président du Comité, d'ailleurs, joint à sa lettre un projet d'arrêt, non daté, sur lequel figurent des initiales qui pourraient être celles de Vidaud de La Tour, Dupleix de Bacquencourt et Cypierre (1).

Mais moins d'une semaine plus tard, le 14 avril 1789, les sieurs Berger s'adressent une nouvelle fois au Contrôleur général (2). Ils font allusion à l'avis du Comité contentieux dont ils ont eu connaissance par Mirbeck, leur avocat. Sentant que leur cause est perdue, du moins en ce qui concerne la renaissance du contrat de bail, ils tentent un suprême effort pour démontrer l'injustice de l'arrêt proprio motu du 4 novembre 1786. Ils émettent également des considérations personnelles sur la régie en général : il est rare qu'elle conduise à un excédent dans la perception des octrois et, en particulier, celle qui a été substituée à leur bail est fort mal organisée. Avant de rappeler encore l'illégalité de la résiliation, les sieurs Berger proclament que leur bail leur serait « plus agréable » qu'une indemnité, car il leur donnait une « occupation » conforme à leurs « connaissances ».

A quel moment les bureaux du Contrôle rédigèrent-ils le mémoire final destiné au Contrôleur général ? On ne sait, car ce document n'est pas daté (3), mais il commence ainsi : « On a l'honneur de proposer au ministre de viser un arrêt délibéré par le Comité contentieux des Finances sur une affaire des plus intéressantes de l'administration de Bourgogne ; mais on se croit obligé d'y joindre quelques observations... ». En fait, on résume à nouveau l'affaire mais, pour la première fois, on indique formellement que « le 4 novembre 1786, sur le motif de rendre la province maîtresse de supprimer ou de modifier pour l'avantage du commerce différents droits faisant partie des octrois de la Saône, de nouveaux Elus généraux *demandèrent* un arrêt qui leur fut accordé

(1) Pièce justif. XXXVII, p. 311.

(2) Pièce n° 58 du dossier.

(3) Pièce n° 57.

sous la forme d'un arrêt de propre mouvement... ». On ajoute que la régie substituée au bail des sieurs Berger n'est, en fait, qu'une autre ferme. On rappelle enfin les diverses étapes de la procédure : communication de la requête aux Elus de Bourgogne, résumé de leur réponse, résumé de l'avis de l'intendant, résumé de la lettre de Vidaud de La Tour, explicitant le projet d'arrêt élaboré par le Comité contentieux, et l'on termine ainsi le mémoire : « Il semble résulter de ces détails que le Comité contentieux dont l'avis est de confirmer la résiliation du bail de Berger et MM. les Elus généraux de Bourgogne qui ont conclu à la maintenue de la régie formée par leurs prédécesseurs, n'ont fait que rendre malgré eux hommage à l'autorité de la chose jugée ; que le sentiment du Comité contentieux est que la résiliation du bail a été injuste, et celui des Elus généraux que cette même résiliation a été préjudiciable aux intérêts de la province ».

Quelle fut la décision finale ? L'un des pièces du dossier — la dernière requête des sieurs Berger, tendant à ce que leur bail soit exécuté par provision (1) — porte la mention marginale suivante : « Arrêt du 27 juin 1789 — La minute remise à M. Duterrage le 29. Ecrit à M. de Mirbeck à qui a été envoyé le dispositif de l'arrêt ». En effet, l'arrêt est daté du 27 juin 1789 (2) ; c'est un arrêt simple ; Le « vu des pièces » reproduit la requête principale des sieurs Berger et résume leur dernière requête. Le dispositif — sur lequel on aura l'occasion de revenir, car il apporte un élément intéressant à une théorie nouvelle sur la classification des arrêts du Conseil — ne fait aucune allusion à l'intervention du Comité contentieux des Finances, mais, à part quelques différences formelles, il suit exactement, quant au fond, le projet d'arrêt élaboré par le Comité (3) ; l'arrêt proprio motu du 4 novembre 1786 et le traité de régie passé en conséquence par les Elus devront être exécutés selon leur forme et teneur ; les Etats restitueront aux sieurs Berger leur avance de 100.000 livres, ainsi que les intérêts, frais et « loyaux coûts » ; pour le surplus, les parties se « retireront » devant l'intendant de Bourgogne, lequel dressera procès-verbal de leurs dires et prétentions respectifs, « pour le tout vu et rapporté au Conseil avec son avis, être par Sa Majesté ordonné ce qu'il appartiendra » (4).

Procéda-t-on de la même manière, en 1790, pour l'instruction de l'affaire De Camps ?

(1) Pièce n° 67, déjà citée.

(2) *Arch. nat.*, registres des arrêts du Conseil, E. 1673^c, arrêt n° 3.

(3) Pièce justif. XXXVII, p. 311.

(4) *Ibidem*.

L'affaire De Camps (1).

Au début de l'année 1790 (2), un sieur De Camps, « juge en chef de la ville d'Aurignac », généralité d'Auch, interjette appel au Conseil du Roi d'une ordonnance rendue le 30 juillet 1788 par l'intendant d'Auch et de Pau, laquelle avait prescrit la vente d'un bois appartenant à la communauté d'Aurignac (3). Or, en 1778 déjà, ladite communauté avait connu un litige de ce genre : ayant en effet décidé de partager entre eux certains communaux incultes, ses habitants avaient, le 11 juin 1778, pris à l'unanimité un arrêté décidant le partage (4). Mais les officiers municipaux, qui n'avaient pas été appelés audit partage, en demandèrent l'annulation à l'intendant. Ils triomphèrent, car le 5 février 1780 l'intendant se prononça en leur faveur et, en appel, son ordonnance fut confirmée par arrêt du Conseil en date de 22 mai 1781. Mais cet arrêt ne fut pas exécuté : le partage n'eut pas lieu et les communaux demeurèrent en friche et dans l'indivision.

Quelques années plus tard, en 1787, la communauté d'Aurignac se trouva en proie à de graves difficultés financières. Engagiste du Domaine de la Couronne, elle se vit réclamer cette année-là par l'administration générale des domaines une somme de 6.400 livres pour droit d'amortissement et centième denier. Afin de s'acquitter de cette somme, la communauté d'Aurignac, par délibération en date du 17 juin 1787, décida l'aliénation d'un communal dit « le bois d'Aurignac ». Le 22 septembre suivant, l'intendant de la province rendit une ordonnance qui homologuait cette délibération. L'adjudication eut lieu le 25 octobre 1787, à un nommé Cazeneuve, pour le prix de 6.300 livres. Cependant, le 8 janvier 1788, le sieur De Camps fit signifier aux officiers municipaux qu'il s'opposait à cette vente et, le 11 janvier, invoquant la nullité de l'adjudication, il somma les officiers municipaux de procéder au partage, en vertu des arrêts du Conseil régissant le partage des communaux dans

(1) *Arch. nat.* H. 1488.

(2) La requête n'est pas au dossier. On a connaissance des faits par un autre document, la pièce n° 252. (Voir p. 206 *in fine*).

(3) Haute-Garonne, arr. de Saint-Gaudens.

(4) Le partage des communaux — terrains cultivés collectivement par les habitants — fut une idée chère aux physiocrates, qui souhaitaient remplacer l'exploitation collective par une exploitation individuelle. Le pouvoir royal prit d'ailleurs des mesures en ce sens dès la seconde moitié du XVIII^e siècle. (MARION, Dictionnaire des institutions..., *op. cit.*, V^e communes). Le partage des communaux dans les provinces de Navarre, Béarn, et la généralité d'Auch était régi par des arrêts du Conseil en date des 28 octobre 1771, 9 mai 1773 et 23 octobre 1777 : le partage devait être fait entre tous les habitants, chefs de famille, ménage par ménage et par portions égales. Chaque copartageant pouvait être tenu d'une redevance annuelle envers la communauté. (Dossier De Camps, pièce n° 252).

la généralité et les provinces avoisinantes (arrêts des 28 octobre 1771, 9 mai 1773 et 23 octobre 1777), ainsi qu'en exécution de l'arrêt du 22 mai 1781, qui avait prescrit le partage — et non la vente — des communaux à Aurignac ; on imposerait sur chaque portion la somme nécessaire pour libérer la ville vis-à-vis de l'administration des domaines. Le 11 mars, De Camps fit signifier également son opposition à Cazeneuve, l'adjudicataire, en lui faisant connaître que s'il donnait suite à cette vente, il s'estimait fondé à lui réclamer des dommages-intérêts. Le 30 mars, Cazeneuve fit savoir qu'il passerait outre et entendait procéder à ses opérations : la ville comptant 180 feux, il avait fait diviser le communal en 180 portions, au prix de 38 livres 13 sols chacune. L'affaire fut portée devant l'intendant, lequel, le 30 juillet 1788, rendit une ordonnance qui déboutait De Camps de son opposition.

C'est de cette ordonnance que De Camps appelle au Conseil et il invoque contre elle un certain nombre d'arguments. La décision, tout d'abord est attaquable en ce qu'elle autorise l'exécution d'une *vente* faite au mépris d'un arrêt du Conseil prescrivant le *partage*. La vente elle-même a été faite sans que soient accomplies les formalités requises, puisque l'autorisation du Conseil était nécessaire. Au surplus, cette vente fut faite « sans utilité, sans nécessité » et elle « renferme une lésion considérable ». En premier lieu, la vente est sans utilité : c'est le partage qui aurait été plus utile aux habitants. Elle fut faite également sans nécessité : en partageant, on aurait pu grever chaque portion d'une somme dont le produit aurait servi à acquitter les 6.400 livres dues à l'administration générale des domaines ; chaque attributaire aurait pu verser, pendant quatre ans, une redevance annuelle de 9 livres 13 sols 3 deniers et la ville serait demeurée propriétaire. Enfin, la vente est entachée de lésion, car elle fut faite pour la moitié de la valeur du communal : un particulier en avait offert 10.000 livres.

Le 31 mars 1790, l'Intendant des Finances Blondel (1) transmet la requête et les pièces à Boucheporn, intendant d'Auch et Pau, en lui demandant de faire connaître les motifs de son ordonnance (2). L'intendant tarde à répondre et, le 12 juin, on lui adresse une lettre de rappel (3). Peu après, le 25 juin, l'intendant retourne le dossier à Le Grand, premier commis de Blondel, en donnant les motifs qui l'avaient déterminé en l'espèce (4). Il rappelle qu'en juin 1778, lors du précédent litige, à la suite de la délibération de ses habitants et de l'autorisation donnée

(1) Il avait les mêmes attributions agricoles qu'on lui a vues en 1787-88 89. (*Almanach royal* 1790, pp. 233-234).

(2) Pièce n° 255.

(3) Pièce n° 254.

(4) Pièce n° 253.

par l'intendant, la communauté d'Aurignac avait commencé de procéder au partage de ses communaux incultes. Or, « le sieur De Camps trouva le moyen de faire faire le partage à son grand avantage, contre toutes les règles et à l'insu des officiers municipaux ». C'est la raison pour laquelle l'intendant de la généralité, à l'époque La Boullaye, rendit le 5 février 1780 une ordonnance qui prescrivait un nouveau partage, lequel, en fait, n'eut pas lieu. Abordant le litige actuel et la position juridique de De Camps en ce qui concerne les formalités requises pour une vente, Boucheporn affirme : « Les arrêts du Conseil qui permettent les partages de communaux lorsqu'il en résulte un avantage pour les communautés, ne sont point des lois impératives, mais des lois bienfaisantes, qui laissent toujours à une communauté le choix ». Or, la ville d'Aurignac a vu son avantage dans la vente, laquelle fut décidée à l'unanimité. Répondant à l'argument de De Camps, selon lequel la vente est nulle parce que non autorisée par le Conseil, l'intendant indique que de tout temps, dans sa généralité, la permission de l'intendant a été considérée comme suffisante. D'ailleurs, si la permission du Conseil du Roi était nécessaire, il ne se trouverait pas d'acquéreurs de biens de communautés. En l'espèce, l'agriculture n'aura pas à souffrir de l'aliénation. Boucheporn rappelle la dette de 6.400 livres incombant à la ville et note : « la communauté d'Aurignac, rigoureusement poursuivie pour le paiement de cette somme, n'avait pour se libérer d'autre ressource que l'imposition ou la vente de quelqu'un de ses communaux ». Or, la voie de l'imposition était inadmissible : Cazeneuve, l'adjudicataire du communal, ne put trouver d'acquéreurs et dut offrir chaque portion pour un prix presque égal à celui qu'il avait lui-même versé. L'intendant est donc d'avis que De Camps soit débouté de son appel.

L'affaire étant en état, les services de Blondel, en juillet 1790, établissent un mémoire complet (1), où l'on rappelle en détail les faits, les moyens invoqués par De Camps, l'avis de l'intendant. L'exposé se termine par des « observations », ainsi rédigées : « On est entièrement de l'avis de M. l'Intendant et on pense que son ordonnance doit être confirmée. On a l'honneur au surplus de proposer au ministre de renvoyer cette affaire au Comité contentieux des Finances ». Ce qui fut fait, car sur le premier feuillet du mémoire, dans la marge gauche, on lit : « Porter au Comité contentieux - 22 juillet 1790 - Lambert ». Très rapidement, un Maître des Requêtes est chargé de l'affaire : sous les indications portées par le Contrôleur général figure la mention : « Le 25 juillet 1790 - M. de Saint-Prest, Maître des Requêtes. D.B. » (2).

(1) Pièces n^{os} 256 (brouillon) et 252 (mise au net).

(2) En 1790, c'est Vidaud de La Tour qui préside le Comité contentieux. Serait-ce Dupleix de Bacquencourt qui aurait ici remplacé le président en titre, empêché ?

Le Comité contentieux ne tarda pas à rendre sa décision, car, sur ce premier feuillet du même mémoire, sous le nom du Maître des Requêtes rapporteur, on peut lire : « Du 5 août 1790 - Le Comité est d'avis de débouter le sieur De Camps de l'appel et de le condamner aux dépens. DB. JM. DC. DB. » (1).

C'est sans doute à ce moment que fut établi un projet de dispositif d'arrêt (2), non daté, ainsi conçu : « Le Roi en son Conseil, de l'avis des magistrats composant le Comité contentieux des Finances, sans s'arrêter ni avoir égard à l'appel interjeté par le sieur De Camps de l'ordonnance du sieur intendant et commissaire départi en la généralité d'Auch et Pau, dont Sa Majesté l'a débouté, ordonne que ladite ordonnance sortira son plein et entier effet ». En marge, on lit : « Le faire et m'en parler » (3). Ce fut peu de temps après, probablement, que fut établi le document suivant, non daté (4) : « Arrêt par lequel le sieur De Camps est débouté de son appel d'une ordonnance de M. l'intendant d'Auch et Pau qui ordonne l'exécution de la vente d'un communal dit le bois d'Aurignac appartenant à cette communauté et dont l'*arpentage* avait été précédemment ordonné par arrêt du Conseil (5). Au-dessous, on lit : « Daté du 22 août 1790. Envoyé à M. Bergeret le (sans date) ». Ledit Bergeret était un secrétaire-greffier du Conseil (6). Effectivement, l'original-minute de l'arrêt porte la date du 22 août 1790 (7). C'est un arrêt simple ; son dispositif reproduit, mot pour mot, le projet qui figure dans le dossier (8) : De Camps est débouté de sa demande et condamné aux dépens.

Peu après, le 4 septembre 1790, Blondel écrit en ces termes à l'intendant Boucheporn (9) : « Je crois devoir, Monsieur et cher Confrère, vous prévenir que, d'après l'avis de MM. les magistrats du Comité

(1) Les deux derniers groupes d'initiales pourraient correspondre à celles de Cypierre et de Bacquencourt.

(2) Pièce non numérotée.

(3) La mise au net de ce document porte le n° 251.

(4) Pièce n° 250.

(5) Pour donner plus de force à la décision, on dit « arpentage », alors que l'arrêt du Conseil en question avait prescrit le partage...

(6) Il est ainsi mentionné dans la liste des secrétaires-greffiers du Conseil que donne l'*Almanach royal* : « Quartier de juillet (1783) : M. Bergeret de Norinval, secrétaire des Finances, rue des Trois-Pavillons, son bureau chez M. Bergeret, receveur général des Finances, à la Chartreuse, fauxbourg du Roule ». (*Almanach royal* 1790, p. 239).

(7) *Arch. nat.*, registres des arrêts du Conseil, E. 1681^A (arrêt n° 11). Il est signé : « l'Archevêque de Bordeaux » (c'était le Garde des Sceaux, Champion de Cicé) et Lambert (Contrôleur général des Finances). Un papillon annexé à la minute indique : « Voir à la section administrative H 1488 un dossier relatif à cet arrêt ». C'est cette précieuse indication qui a permis de retrouver le dossier ci-dessus évoqué.

(8) Pièce n° 251 et son brouillon, déjà citées.

(9) Pièce n° 247.

contentieux des Finances, adopté par M. le Contrôleur général, le Conseil a rendu, le 22 du mois dernier, un arrêt qui déboute le sieur De Camps, juge en chef de la ville d'Aurignac, de son appel de votre ordonnance par laquelle vous avez prescrit l'exécution de la vente d'un communal dit le bois d'Aurignac, appartenant à cette communauté et dont le partage avait été précédemment ordonné par arrêt du Conseil ; l'avocat du sieur De Camps est informé de ces jugements. J'ai » (1). En effet, par lettre en date du 15 septembre 1790 (2), un avocat au Conseil, dont la signature est difficilement lisible (3), demande que l'on veuille bien remettre à son domestique les pièces relatives à l'affaire De Camps. Il signera ensuite une décharge (4), reconnaissant qu'il a reçu « de M. Le Grand, chef des bureaux de M. Blondel, Intendant des Finances », les pièces dudit dossier.

**

Quelles conclusions peut-on tirer de l'examen de ces trois dossiers ? A bien des égards, ils se révèlent riches d'enseignements (5). Pour l'instant — et c'est déjà capital — on peut dire qu'ils font découvrir, dans ses moindres rouages, le mécanisme secret de la préparation des affaires contentieuses dont on ne connaissait jusqu'alors que l'enveloppe externe et la conséquence visible : l'arrêt du Conseil du Roi.

On constate tout d'abord que les affaires portées au Conseil sont introduites, comme le veut la tradition, par une requête signée d'un avocat au Conseil (6). Mais on s'aperçoit qu'elles sont aussitôt orientées en fonction de la spécialisation même des bureaux du Contrôle général : on les envoie, par exemple, à l'Intendant des Finances chargé de l'agriculture (7), ou au premier commis du Contrôle général compétent en matière de surveillance administrative et financière des pays d'Etats (8). S'il y a lieu, on communique la requête à la partie adverse (9). Très souvent, on estime nécessaire de solliciter l'avis de l'intendant de la province, et, a fortiori, lorsqu'il s'agit de l'appel d'une de ses ordonnances dont on veut, par le détail, connaître les motifs (10). Il arrive d'ailleurs

(1) C'est bien entendu un brouillon, et la formule de politesse n'est qu'ébauchée.

(2) Pièce n° 248.

(3) Pour peu cependant qu'on puisse déchiffrer cette signature, il s'agit très probablement de Chéry, avocat au Conseil depuis 1786. (*Almanach royal* 1790, p. 276).

(4) Pièce n° 249.

(5) Voir pp. 217 - 218, 237 - 238, 248 - 249.

(6) Voir pp. 191, 198, 208

(7) Voir pp. 191, 205.

(8) Voir pp. 196 - 197.

(9) Voir p. 197.

(10) Voir pp. 192, 197, 205.

que ledit intendant ne fasse pas diligence pour faire connaître sa réponse (1). Avant de soumettre l'affaire au « ministre » — le Contrôleur général — ses bureaux rédigent un mémoire détaillé, où l'on rappelle les faits, les moyens invoqués de part et d'autre, l'avis de l'intendant (2). Il arrive même que l'on y donne déjà un avis au fond et que l'on propose de soumettre l'affaire au Comité contentieux des Finances (3). C'est bien le Contrôleur général, d'ailleurs, qui est maître de ce renvoi, après constitution du dossier par ses services (4).

Une fois en possession du dossier et du mémoire sur l'affaire établi par le service intéressé, comment le Comité contentieux des Finances intervient-il ? Son président, tout d'abord, procède à la désignation du Maître des Requêtes rapporteur (5) : à ce sujet, on peut supposer que l'organisme a peut-être son propre secrétaire ou son greffier, car les initiales qui suivent l'indication du Maître des Requêtes ne sont jamais celles du président en exercice. Quoiqu'il en soit, le Comité se livre à un examen complet du dossier qui lui est soumis, il ne se borne pas à se prononcer sur les conclusions auxquelles ont abouti les bureaux du Contrôle général après avoir instruit l'affaire : il peut penser, en effet, qu'il convient de recueillir l'avis d'un intendant de province, alors que le Contrôle général n'avait pas jugé utile de le faire (6). On ne peut,

(1) Voir pp. 192, 205.

(2) Voir pp. 193 - 194, 200 - 201, 206.

(3) Voir p. 206.

(4) Voir pp. 193, 206. Pour l'affaire Berger, on n'en a pas la preuve, mais il semble que le renvoi au Comité contentieux ait été fait par Necker. (Voir p. 200).

(5) Voir pp. 193, 200, 206.

(6) Le relevé des affaires intéressant les finances des villes en donne deux exemples. Tout d'abord : « du 11 janvier 1787 : M. de Vandeuil - Bureau des finances d'Auch. Demande du procureur du Roi à fin de nullité de lettres d'appel obtenues par les consuls et syndic de la communauté de Malabat, sur une ordonnance du bureau rendue dans une contestation entre cette communauté et celle de Vèrian, relativement à des réparations de chemins ». Dans la marge, on lit : « Rapporté et écrit à M. l'intendant le 16 février 1787, conformément à la décision du Comité, pour avoir des éclaircissements et l'avis de ce magistrat ». (*Arch. nat.* E 2783, à sa date).

Quelques mois plus tard, le Comité contentieux procède de la même manière à propos d'une affaire qui lui avait été « envoyée » le 31 octobre 1787 et confiée au Maître des Requêtes Brochet de Saint-Prest. Elle est ainsi résumée par le relevé : « Bureau des finances de Montpellier - Instance d'opposition par le sieur Vernède, contre le bureau ». (Il s'agissait d'une opposition à un précédent arrêt du Conseil en date du 12 septembre 1786, qui donnait tort à Vernède ; l'affaire avait déjà été examinée par le Comité contentieux, car le relevé la résume, à la date du 23 août 1786). Dans la marge, on a indiqué : « 1^{er} décembre 1787 : Communiqué l'affaire à M. l'intendant, conformément à l'avis du Comité ; 21 mars 1788 : M. l'intendant envoie son avis ; 3 avril suivant : fait repasser l'affaire à M. de Saint-Prest ; 24 mai 1788 : arrêt qui reçoit l'opposition du sieur Vernède ». (E 2783, à la date du 31 octobre 1787). La minute de l'arrêt figure dans les registres des arrêts du Conseil et est effectivement datée du 24 mai 1788 ; l'arrêt est rendu « de l'avis du sieur de Balainvilliers, intendant et commissaire départi dans le Languedoc ». (*Arch. nat.*, registres des arrêts du Conseil, E 1664 C, arrêt n° 30, du 24 mai 1788).

semble-t-il, en conclure que le Comité se soit vu alors adresser directement les requêtes introductives d'instances. Il faut se souvenir, en effet, qu'au Conseil du Roi et, en réalité, dans les bureaux du Contrôle général, on ne sollicite pas systématiquement l'avis des intendants de province pour toutes les affaires contentieuses : c'est une pratique très en honneur, certes, mais non pas une phase obligatoire de la procédure (1). Le Comité contentieux peut donc estimer que, dans tel dossier, l'instruction est insuffisante et décider de la compléter en faisant demander l'avis de l'intendant de la généralité.

Dans un autre domaine — celui des affaires de la Régie générale — on a tout lieu de penser que le Comité contentieux fait bien plus que se prononcer sur la qualité technique de l'instruction de l'affaire. Ainsi qu'il a déjà été exposé (2), le répertoire de la Régie générale contient des résumés d'arrêts prononçant souvent des condamnations précises contre des particuliers : confiscation des objets saisis et amende, dont le quantum est toujours indiqué. Or, les avis du Comité contentieux rapportés par ledit répertoire se présentent toujours sous une forme brève, dépourvue de toute solennité ; leur substance ne vise que la sentence figurant dans l'arrêt correspondant, sans fournir aucune argumentation à l'appui. Par exemple : « Modérer l'amende à 6 livres » (3) ou « N'exiger ni l'amende, ni la confiscation » (4). Mais on trouve des formules plus caractéristiques comme : « Ce particulier exige par son état d'être traité avec ménagements » (5) ou encore : « Casser pour le maintien du principe, mais ne rien exiger » (6), ou même : « Bon, en modérant l'amende à 10 livres » (7). La rédaction même de ces avis du Comité contentieux montre déjà que ledit Comité ne les formule qu'après examen d'un mémoire complet sur l'affaire. Mais elle laisse même entendre que, dans ces litiges intéressant la Régie générale des aides, on joint à ce mémoire soumis au Comité un projet d'arrêt, sur lequel l'organisme va se prononcer. Or, ceci n'est pas pour nous surprendre :

(1) OLIVIER-MARTIN, Le Conseil d'Etat du Roi, *op. cit.*, pp. 255-256.

(2) Voir pp. 156-161.

(3) E 1683 ⁴¹⁵, arrêt Cordier, du 16 novembre 1779. Il y a dans le répertoire de très nombreux avis ainsi rédigés.

(4) Ibidem, arrêt Michaux, du 26 novembre 1782.

(5) Ibidem, arrêt Canné, du 27 mai 1783.

(6) Ibidem, arrêt Guyot, du 7 juin 1788.

(7) Ibidem, arrêt Ducasse et Balasque, du 2 mai 1780.

dans ces litiges où sont en jeu les droits du Roi, où il s'agit d'appliquer un règlement qui, pour tel délit, prévoit telle amende, il semble qu'on soit tout naturellement porté à rédiger, très vite, un projet d'arrêt, et ce d'autant que, très souvent, il s'agit de résoudre les mêmes problèmes. En tout cas, cette indication, tirée de l'un des registres d'ordre du Comité contentieux, confirme ce qu'avait appris l'étude détaillée des trois dossiers précédemment évoqués : le Comité contentieux est appelé à donner son avis sur des affaires en état.

On n'a pas de renseignements sur le fonctionnement interne du Comité — prononcé du rapport, quantum exigé pour l'élaboration de la décision — mais on constate que le Comité est diligent (1). Dans tous les cas, dès qu'il a pris sa décision, le Comité contentieux renvoie le dossier complet au service intéressé (2). Quand l'affaire lui a paru simple (3) ou lui a semblé avoir été mal orientée (4), il consigne son avis sur le mémoire même qui lui a été remis ; en revanche, si l'affaire lui a paru délicate, il établit un projet d'arrêt qu'au besoin son président explicite dans une lettre détaillée (5). On ne sait pas si la décision du Comité, aussitôt connue, était révélée aux parties, par l'intermédiaire de l'avocat au Conseil signataire de la requête introductive d'instance. Toujours est-il qu'il arrivait, tout au moins sur le plan officieux, qu'il en transpire quelque chose (6).

(1) Dans l'affaire des habitants de Cussey, le mémoire rédigé par les services de Blondel, avant envoi au Comité, date de février 1788. Or, en mars suivant, son avis est connu, puisque les mêmes services sont en mesure d'établir le mémoire définitif (voir p. 193). Il en est de même pour l'affaire Berger, dans laquelle le mémoire du commis Coster est envoyé le 14 mars 1789, à Pleuvault, chargé de rapporter l'affaire au Comité. Or, le président fait connaître l'avis de l'organisme le 8 avril suivant (voir pp. 201-202). L'affaire De Camps, enfin, fut envoyée au Comité le 22 juillet 1790, et il fait connaître son avis le 5 août (voir p. 207).

(2) Voir pp. 193, 202, 206. Il en était bien toujours ainsi. On a en effet retrouvé dans un autre carton du Contrôle général une lettre en date du 25 juillet 1787, adressée par le Maître des Requêtes Brochet de Saint-Prest à l'Intendant des finances Blondel et ainsi libellée : « M. de Saint-Prest renouvelle à M. Blondel l'assurance de son respectueux et sincère attachement, il a l'honneur de lui renvoyer les affaires dont il a rendu compte hier à (suivent des mots peu lisibles) du Comité contentieux des Finances. 25 juillet 1787 ». La missive parvint à Tarbé, l'un des commis de Blondel, qui l'« enregistra » le lendemain. (*Arch. nat.* E 1463, pièce n° 297).

(3) Voir p. 207.

(4) Voir pp. 193-194.

(5) Voir p. 201-202.

(6) Les sieurs Berger avaient, en effet, eu connaissance de l'avis du Comité, puisqu'ils y font expressément allusion. (Voir p. 202).

Dès que le Comité contentieux a fait connaître sa décision, l'affaire est en état. Pour le « travail du ministre », on rédige un dernier mémoire sur l'affaire, sorte d'instruction définitive, où sont rappelés les faits, les dispositions législatives régissant la matière et, éventuellement la jurisprudence (1) et enfin, les diverses phases de l'instruction : position de l'adversaire, avis de l'intendant, avis du Comité contentieux (2). Si l'on estime que la décision de celui-ci va à l'encontre de la procédure habituelle (3) ou laisse deviner l'incertitude de ses membres (4), on termine ce mémoire par des « observations ».

Quand la décision finale est rendue sous forme d'un arrêt du Conseil, il arrive qu'on en informe l'intendant de la province qui a donné son avis (5) ou a explicité les motifs de sa décision (6). De toute manière, l'avocat du requérant est averti (7). Sur sa demande et au vu du placet qu'il dépose à cet effet, on peut, par faveur, dispenser ses clients de solliciter une expédition de l'arrêt du Conseil, particulièrement dans le cas où l'on a décidé d'orienter différemment l'affaire (8). Enfin, on lui restitue les pièces du dossier (9) et peut-être même la requête introductive d'instance qu'il avait signée et déposée. Certes, sur ce point précis, il ne faudrait pas tirer des conclusions hâtives du fait que la requête des habitants de Cussey fut restituée à leur avocat, Rissé de Caubray (10) : il avait été décidé que l'affaire devait être portée au Conseil privé. On comprendrait donc que la requête originaire ait pu servir à deux fins et ait été, en conséquence, rendue avec les pièces. Mais on ne peut s'empêcher de remarquer que, dans chacun des trois dossiers précédemment évoqués, la requête introductive d'instance manque. Se serait-elle perdue ? C'est possible, mais la coïncidence est curieuse, d'autant plus que les trois dossiers furent instruits par des bureaux différents, à des périodes différentes. A titre de simple hypothèse, on peut donc avancer que, non seulement les pièces, mais la requête elle-même étaient restituées à l'avocat.

En tout cas, ce qui apparaît clairement, c'est que les dossiers du contentieux financier sont entièrement préparés par les bureaux du Contrôle

(1) Voir p. 194.

(2) Voir pp. 193 - 194, 202 - 203, 207.

(3) Voir p. 194.

(4) Voir pp. 202 - 203.

(5) Voir pp. 194 - 195.

(6) Voir pp. 207 - 208.

(7) Voir pp. 195, 203. Il est permis de supposer que l'avocat du sieur De Camps fut, lui aussi, avisé officiellement.

(8) Voir p. 195.

(9) Voir pp. 195, 208.

(10) Voir p. 195.

général et des Intendants des Finances, sans que les bureaux du Conseil interviennent à aucun moment dans cette préparation. En outre, le Comité contentieux ne joue aucun rôle, en principe, dans l'instruction même de l'affaire, sauf pour être, précisément, juge de la qualité de cette instruction (1) : il reçoit un mémoire, établi par les services compétents, et donne là-dessus un avis. Qu'il décide au fond (2), ou pense que l'affaire doit être orientée autrement (3), il se prononce sur une affaire déjà en état. Quand il a décidé, il retourne le dossier, avec son avis, aux services spécialisés qui avaient diligenté l'instruction.

Mais comment décide-t-il ? En fonction de quelles considérations ?

SECTION II

ELABORATION DE LA DECISION

L'étude de la compétence du Comité contentieux a conduit à penser que celle-ci se modelait sur celle du Contrôleur général lui-même auprès duquel il fonctionne (4). Comme le Contrôleur général, en effet, il traite, entre autres, du contentieux administratif et financier des villes et communautés d'habitants, domaine dans lequel il statue sans prononcer de sanction répressive ; comme le Contrôleur général, il connaît aussi des litiges nés du recouvrement des « aides et droits y joints » et est appelé à ce titre à infliger des amendes à des particuliers. Dans ces deux directions, la démarche intellectuelle des magistrats du Comité contentieux semble procéder de principes si différents qu'il convient de les explorer l'une après l'autre.

I. — Les décisions du Comité sans but répressif.

Si la « Note des affaires contentieuses envoyées au Comité... » pour cinq pays d'Etats (5) rapportait les décisions de l'organisme, si, surtout, le relevé des affaires intéressant les finances des villes (6) était

(1) Voir p. 209, note 6.

(2) Voir pp. 201 - 202, 207.

(3) Voir p. 193.

(4) Voir pp. 181 - 183.

(5) H 1674 (93).

(6) E 2783.

complet, c'est-à-dire si, en regard du résumé de chacune des deux cent quarante-trois affaires qu'il mentionne, il contenait l'avis du Comité contentieux, on aurait tout le loisir, dans la mesure où les résumés, à défaut des dossiers, renseignent suffisamment sur la nature des affaires, de déterminer quels motifs ont pu guider le Comité dans l'élaboration de ses sentences. Mais, outre que la « Note » des affaires contentieuses des pays d'Etats ne rapporte aucun avis du Comité contentieux (1), le relevé E 2783 ne mentionne la décision du Comité que pour douze des deux cent quarante-trois affaires qu'il résume (2), encore faut-il noter qu'il ne le fait que fort succinctement. Les dossiers du Contrôle général, précédemment évoqués, complètent heureusement cette médiocre information, de telle sorte que l'on parvient à dégager les grands principes qui animent le Comité contentieux : l'organisme se refuse, pour des raisons diverses, à faire intervenir le Conseil dans certaines affaires ; il entend faire respecter les règles de compétence ; il sait trouver les textes qui permettront de sauvegarder l'intérêt du Trésor royal ; il essaie, dans la mesure du possible, de réparer l'injustice ; il se prononce, enfin, pour l'intérêt général, contre un intérêt particulier.

Le Comité contentieux des Finances, tout d'abord, estime parfois qu'il convient de ne pas statuer sur tel ou tel dossier. Premier exemple : pour fraude commise sur les octrois de la ville de Verdun, un sieur Bailly avait été condamné en une amende, par arrêt du Parlement en date du 8 juin 1780. Le 1^{er} janvier 1782, le Conseil du Roi l'avait débouté de sa demande en cassation dudit arrêt du Parlement. Mais le sieur Bailly présenta de nouveaux moyens et l'affaire fut « envoyée » au Comité contentieux le 23 avril 1782 et rapportée le 2 mai suivant (3). Pour quelles raisons le Comité contentieux estima-t-il que « l'arrêt du 1^{er} janvier 1782 ne devait point être réformé » (4) ? Très probablement parce que les « nouveaux moyens », soulevés par Bailly (5), étaient insuffisants à modifier la décision première et, qu'en conséquence, sa demande se heurtait à l'autorité de la chose jugée. C'est pour une autre raison que le Comité se refuse de prononcer sur une demande de l'un des trésoriers de France du bureau des finances de Caen, en nullité de deux sentences du bailli de Saint-Sauveur-le-Vicomte, rendues en matière de voirie : comme, sur le même objet, une instance était déjà pendante au Conseil, le Comité estima qu'il n'y avait point lieu de statuer sur

(1) Voir p. 112.

(2) Voir p. 111.

(3) E 2783, à la date du 23 avril 1782.

(4) Ibidem.

(5) On ne les connaît pas, puisque l'on ne possède point le dossier.

celle-ci (1). En revanche, on ignore pourquoi le Comité contentieux se refusa à accueillir une demande de l'intendant de Tulle, tendant à « l'évocation d'une contestation pendante en l'élection entre les officiers municipaux et les marchands de vins, relativement à la perception des octrois » (2), mais on peut supposer que le Comité jugea que l'affaire n'était pas suffisamment importante pour en décider l'évocation, obéissant par là aux mêmes principes que le Conseil lui-même. C'est sans doute parce qu'il estime tout à fait superflu d'intervenir que le Comité rejette aussi la demande des habitants de Saint-Rémy-en-Issou, en sursis à « l'exécution d'un arrêt du Parlement de Paris du 16 mai 1781 et contre lequel ils se sont pourvus par requête civile » (3); le même mobile, certainement l'a inspiré lorsqu'il se vit envoyer, le 3 août 1787, une « demande » des officiers municipaux de Chablis, lesquels jugent opportun de solliciter du Conseil l'annulation d'une sentence du prévôt, condamnant le tambour de ville « pour avoir battu la caisse sans ses ordres... ». On apprend que le Comité contentieux, en une élégante formule, « a renvoyé les parties à se pourvoir comme elles aviseront » (4). Enfin, le Comité se refuse à intervenir chaque fois qu'il n'y a pas véritablement contentieux. Ainsi, le 9 avril 1784, lui fut envoyée une affaire qui apparaît plutôt comme une difficulté née du fonctionnement de la justice : la demande du Procureur du Roi près le bureau des finances de Montpellier, lequel craint « d'être pris à partie » s'il poursuit l'exécution d'ordonnances du bureau prescrivant la démolition d'une maison menaçant ruine, appartenant à un nommé Vincent. On aimerait connaître la teneur de la lettre par laquelle le Contrôleur général, conformément à la décision du Comité, rappela au sens de ses devoirs ce magistrat inquiet (5)... Il en est de même en novembre 1787, lorsque le Comité connaît d'une affaire intéressant la ville de Tours, et ainsi résumé : « Demande des sieurs Bacot frères, à fin d'exécution d'un traité passé entre leurs auteurs

(1) L'affaire avait été « envoyée » au Comité le 3 juin 1782 et l'avis de l'organisme est ainsi rapporté : « Messieurs du Comité ont pensé, qu'il n'y avait point lieu de statuer sur cette réclamation comme étant relative à une instance pendante au Conseil entre le Parlement et les bureaux des finances de la province, sur la prétention qu'ils ont également de connaître des chemins vicinaux ». (E 2783, à sa date).

(2) Du 2 juillet 1787 : M. de Sartines. En regard du résumé, on lit en effet : « Le Comité a été d'avis contraire ». (E 2783, à sa date).

(3) En marge, on lit : « MM. du Comité ont décidé que cette demande n'était point susceptible d'être admise ». (Ibidem, du 10 janvier 1784).

(4) Ibidem, à la date du 3 août 1787.

(5) Du 9 avril 1784 : M. de Balainville. L'avis du Comité est ainsi rapporté : « Messieurs ont jugé que le procureur du Roi devait suivre l'exécution de l'ordonnance du bureau des finances. 7 juin 1784. Le ministre écrit en conséquence au procureur du Roi ». (Ibidem).

et les officiers municipaux au sujet de la fourniture d'eau dans la ville » (1), le Comité contentieux pensa qu'il n'y avait pas lieu de statuer, « n'y ayant pas de contestation en cause ». Mais les frères Bacot présentèrent un nouveau mémoire, qui fut transmis au Comité le 8 juin 1788 (2), et un arrêt du Conseil intervint le 10 janvier suivant (3).

Le Comité contentieux n'est pas seulement juge de l'opportunité de l'intervention du Conseil dans tel ou tel litige, il lui arrive même de se prononcer en faveur de la compétence d'une de ses formations, plutôt que d'une autre. C'est ainsi que, le 23 août 1785, lui fut adressée une demande d'un sieur Rith, adjudicataire des revenus patrimoniaux de la communauté de Molsheim ; à la lecture du résumé qu'en fait le registre E 2783 — résumé à vrai dire assez mal conçu (4) — on croit comprendre que plusieurs redevables (desdits revenus, sans doute), ayant appelé au Conseil privé de trois ordonnances de l'intendant, le sieur Rith demande que l'affaire soit portée au Conseil des Finances. Or, le Comité contentieux lui donna raison, car, en marge du résumé de l'affaire, on lit : « Messieurs ont été d'avis de renvoyer au Conseil des Finances, M. le Garde des Sceaux l'a ordonné » (5). De même, lorsque lui est soumise, le 8 octobre 1787, une affaire ainsi rapportée par le relevé : « Bureau des Finances de Limoges. Question de compétence entre le Conseil royal des Finances et le Conseil des parties », le Comité contentieux se prononce en faveur du Conseil royal des Finances (6). Mais le Comité décide

(1) Du 13 novembre 1787 : M. de Saint-Prest (E 2783).

(2) On a, en effet, noté en marge : « 8 juin 1788 : Fait repasser l'affaire à M. de Saint-Prest avec un nouveau mémoire des sieurs Bacot ». « Arrêt du 10 janvier 1789 ». (Ibidem).

(3) Il ordonne que la requête des frères Bacot sera communiquée aux officiers municipaux de Tours. Ces derniers devront y répondre dans le mois, par un mémoire qui sera remis à l'intendant, lequel dressera procès-verbal des prétentions des parties, ordonnera toutes expertises utiles et adressera au Conseil toutes les pièces de la procédure en donnant son avis. (*Arch. nat.*, registres des arrêts du Conseil, E 1670 A, arrêt n° 3 du 10 janvier 1789).

(4) « Du 23 août 1785 : M. de Launay, Molsheim. Demande du sieur Rith, adjudicataire des revenus patrimoniaux de cette ville, sur l'appel interjeté par plusieurs redevables de trois ordonnances rendues par M. l'Intendant et qu'ils ont porté au Conseil privé, les parties soient tenues de plaider au Conseil des Finances ». (E 2783).

(5) E 2783. — On peut considérer qu'il en fut de même pour l'affaire suivante, ainsi consignée dans le relevé : « 24 du dit : M. de Launay - Montdoubleau. Demande des officiers municipaux afin d'évocation au Conseil d'un appel d'ordonnances du subdélégué de l'intendant, formé par les sieurs et dame Dumans au Conseil privé. « En regard du résumé, dans la marge, a été tracé le signe « Jé », duquel part une ligne verticale renvoyant à l'avis consigné juste au-dessus, pour l'affaire intéressant la communauté de Molsheim, précédemment évoquée. (Ibidem).

(6) On croit du moins le comprendre, l'avis étant ainsi rapporté : « Messieurs ont été d'avis que l'affaire é (la suite du mot étant illisible), le Conseil royal des Finances. Voir la suite, registre des finances, daté du 22 avril 1787 ». (Ibidem).

parfois que telle affaire qui lui est confiée, parce qu'émanant du « département des finances », doit être orientée autrement : lorsque le procureur du Roi près le bureau des finances de Montauban sollicite l'annulation de « lettres de relief d'appel » obtenues en Chancellerie par le seigneur de Monclar et le nommé Monrusset contre des ordonnances du bureau intéressant la voirie, le Comité renvoie l'affaire au Garde des Sceaux (1) ; lorsqu'il estime que la question qui divise les habitants de Cussey-sur-Lizon et ceux de Rouhe, en Franche-Comté, doit être tranchée par le Conseil privé, « ainsi que celles de pareille nature où le Roi n'a point intérêt » (2), le Comité contentieux ne fait là encore que se conformer aux habitudes traditionnelles du Conseil lui-même pour la répartition des tâches entre ses diverses formations : le Conseil privé, en effet, règle normalement les affaires entre particuliers, « où le Roi et ses finances ne sont point intéressés » (3). La préparation du dossier des habitants de Cussey par les bureaux de l'Intendant des Finances Blondel et les observations jointes au mémoire définitif (4) montrent qu'en fait on s'était depuis longtemps écarté de ce principe, parce que les affaires de ce genre étaient relatives à des matières confiées au Contrôleur général des Finances et à ses collaborateurs. Or, le Comité contentieux entend que, désormais, l'on revienne à la règle (5).

En revanche, intéressent directement « le Roi et ses finances » l'affaire du marquis de Bandol, puisqu'elle peut avoir pour conséquence de grever le Trésor royal (6), l'affaire Berger, qui concerne la tutelle administrative et financière exercée sur les pays d'Etats et à propos de

(1) Du 18 août 1787 : M. de Sartines. L'avis du Comité contentieux est ainsi rapporté en marge : « Le Comité a pensé que l'affaire devait être portée au Conseil de Chancellerie et, en conséquence, renvoyée à M. le Garde des Sceaux ». (E 2783).

On vient ci-dessus d'évoquer dix des douze affaires pour lesquelles le relevé E 2783 rapporte l'avis du Comité contentieux des Finances ; dans les deux autres affaires, le Comité avait décidé de compléter l'instruction en faisant demander l'avis de l'intendant de la province. (Voir p. 209, note 6).

(2) Voir p. 193.

(3) GUILLARD, Histoire du Conseil du Roi, 1718, in-4°, p. 94 rapporté par OLIVIER-MARTIN, Le Conseil d'Etat du Roi, *op. cit.*, pp. 290-291.

(4) Voir p. 194.

(5) Ce n'est peut-être pas le seul exemple d'une décision en ce sens rendue par le Comité contentieux. Le relevé E 2783 résume ainsi une affaire qui fut envoyée au Comité le 4 juin 1785 (M. de Launay) : « Faulquemont. Demande des habitants à fin de cassation d'un arrêt du Parlement de Nancy, du 12 août 1783, lequel les assujettit envers la dame Comtesse de Choiseul, leur seigneur, au paiement d'un droit de bourgeoisie, qu'ils prétendent ne pas lui appartenir ». L'avis du Comité contentieux n'est pas rapporté, mais on a noté, en marge du résumé : « 28 juin 1785. Arrêt qui renvoie les habitants à se pourvoir au Conseil des parties ». (E 2783).

(6) Voir pp. 173-175.

laquelle on invoque même l'intérêt du commerce du Royaume (1), l'affaire De Camps, où est en cause l'amortissement d'une dette communale (2) : or, dans ces trois litiges, le Comité contentieux va faire application de trois principes différents : protéger, habilement, les finances royales, essayer d'atténuer les conséquences d'une injustice, réaffirmer la primauté de l'intérêt général. Lorsqu'il estime qu'il y a lieu, pour la troisième fois, de débouter le marquis de Bandol de sa demande en restitution de 40.000 livres versées « dans les coffres du Roi » par l'un de ses ancêtres, le Comité contentieux des Finances, ce faisant, statue, certes, dans l'intérêt des finances royales. Mais il s'appuie sur des textes qui prévoient la nullité de quittances de ce genre : le marquis de Bandol, précisément, accusera le Comité contentieux d'avoir été « lié par des formes et des considérations générales (3). On retrouve presque les termes de l'édit de juin 1777, qui faisait de l'organisme le « gardien des règles et des formes » (4).

Quelques années plus tard, le Comité connaît de l'affaire Berger et son président, tout comme l'avait fait Moreau de Beaumont, en 1783, explicite ainsi les motifs de sa décision : il estime que l'on ne peut que confirmer la résiliation du bail des sieurs Berger, mais que les Elus de Bourgogne leur doivent le remboursement de leurs frais (5). Lorsqu'ils reçoivent cette lettre de Vidaud de La Tour et le projet d'arrêt qui l'accompagne, les bureaux du Contrôle général se rendent parfaitement compte que le Comité contentieux — et même les Elus de Bourgogne — « n'ont fait que rendre, malgré eux, hommage à l'autorité de la chose jugée, que le sentiment du Comité contentieux est que la résiliation du bail a été injuste » (6). C'est bien plus pour pallier a posteriori à cette injustice que pour ménager le Trésor royal que le Comité décide de faire supporter l'indemnité par les Elus de Bourgogne. Le même esprit de justice et la même impartialité le guident, lorsqu'il pense que l'on doit dresser devant l'intendant de la province un compte exact des frais et dépenses des sieurs Berger, dont les prétentions, pour lors, sont apparemment exagérées.

Peu après, en revanche, le Comité contentieux déboute entièrement le sieur De Camps de sa demande en annulation de l'ordonnance de l'intendant d'Auch et Pau, lequel avait autorisé la communauté d'Auri-gnac à aliéner l'un de ses communaux. On ne connaît pas exactement

(1) Voir pp. 197 - 201.

(2) Voir pp. 204 - 206.

(3) Voir p. 173.

(4) Pièce justif. I, p. 264.

(5) Pièce justif. XXXVI, pp. 310 - 311.

(6) Voir p. 203.

les motifs qui l'ont déterminé en la circonstance, car sa décision, du moins telle qu'elle est consignée au dossier, n'est pas motivée (1). Mais on peut supposer que les membres du Comité, dont la plupart avaient été eux-mêmes intendants en province, se sont rangés à l'avis de l'intendant d'Auch, non pas parce que cette opinion était celle d'un agent du pouvoir central, mais bien plutôt parce qu'eux-mêmes, de par leurs anciennes fonctions, connaissaient bien les problèmes des communautés d'habitants, et, qu'en l'espèce, il convenait précisément de solder une importante dette de la communauté d'Aurignac envers l'administration générale des domaines : l'intérêt de cette communauté valait bien celui du sieur De Camps.

Mais le Comité contentieux n'obéit pas à la seule considération de l'intérêt général : respectueux des formes, il répugne, ainsi qu'on vient de l'exposer, à connaître de certaines affaires, auxquelles, en principe, le Conseil du Roi souhaite rester étranger (2), et il maintient fermement le partage traditionnel des compétences entre ses diverses formations (3). Désirant avant tout appliquer la règle, il sacrifie le marquis de Bandol, et l'aurait fait même s'il avait pensé que sa cause était juste ; il sacrifie de même les sieurs Berger — en essayant toutefois d'adoucir leur sort — parce qu'il s'incline devant un arrêt *proprio motu* qu'en son for intérieur il condamne. Animé de ces principes, le Comité contentieux des Finances est bien le « gardien des règles et des formes » qu'avait voulu créer l'édit de juin 1777 pour pallier à l'empirisme du Contrôle général.

Se montre-t-il sous le même jour dans le second des domaines où l'on est sûr qu'il soit intervenu : les démêlés des particuliers avec le fisc pour le recouvrement de certains impôts indirects ?

II. — Les décisions du Comité comportant amende.

Le répertoire des affaires de la Régie générale des aides qui furent soumises au Comité contentieux, rapporte 519 affaires, mais pour 56 d'entre elles, seulement, l'avis du Comité (4). Or, ces 56 avis sont tous empreints d'une particulière mansuétude : dans 39 affaires, le Comité a estimé devoir modérer les amendes infligées aux contrevenants, alors qu'il en fait remise entière ou s'abstient même de prononcer une sanction dans les 17 autres.

(1) Voir p. 207.

(2) Voir pp. 214 - 216.

(3) Voir pp. 216 - 217.

(4) *Arch. nat.* E 1683 ⁴¹⁵ (voir p. 156).

Lorsqu'il réduit une amende, le Comité contentieux le fait presque toujours dans des proportions considérables. Voici un exemple parmi tant d'autres : l'affaire Pochet (1). Des employés de la Régie générale avaient surpris, au crépuscule, « à trois-quarts de lieue de la Savoie », un individu transportant un sac suspect. Interpellé, l'homme déclara se nommer Pochet et être commerçant à Belley. Le sac qu'il portait contenait 32 « sixains de cartes entières, revêtues aux armes de Savoie et portant la marque de Romain Lancestre, marchand-cartier à Chambéry ». Le sac et les cartes furent saisis et Pochet fut conduit dans les prisons de Belley. Le Régisseur général fit assigner le contrevenant devant l'intendant de Bourgogne pour voir prononcer à son encontre la confiscation des cartes et l'amende de 3.000 livres prévue pour une infraction de cette nature (2). Or, Pochet « fournit une réponse dont l'intendant n'a pas jugé à propos d'ordonner la communication au Régisseur général ». Par ordonnance en date du 6 mars 1782, l'intendant prononçait la confiscation, condamnait Pochet en une amende de 3 livres et liquidait les dépens à 7 sols. Pochet devait, en outre, être « élargi à la vue de l'ordonnance ». La consignation de l'amende n'avait pas été exigée.

Le Régisseur général en appela au Conseil du Roi et, dans son mémoire, se livre d'abord à une critique de la modération de l'amende qu'on a infligée à Pochet. Il invoque la Déclaration du 21 octobre 1746, laquelle, outre la condamnation à une amende de 3.000 livres, prévoit un emprisonnement « jusqu'à parfait paiement ». D'ailleurs, ajoute en second lieu l'appelant, non seulement l'amende est trop faible, mais la liquidation des dépens, telle qu'elle a été envisagée, est irrégulière : le géôlier de Belley a, en effet, réclamé au Régisseur général le remboursement des frais de géôlage. Or, ceci est inadmissible : les contrevenants ne sauraient « être nourris aux frais de Sa Majesté, ni du Régisseur ». Un arrêt du 11 janvier 1729 interdit aux géôliers d'exiger ce remboursement. Le Régisseur général demande donc qu'il plaise au Conseil rendre un arrêt condamnant d'abord Pochet en l'amende de 3.000 livres et aux dépens, condamnant ensuite le géôlier de Belley à restituer au Régisseur les sommes qu'il a exigées de lui, et, en outre, à une amende de 1.000 livres. L'arrêt est rendu le 17 septembre 1782 (3). Il donne entière satisfaction au Régisseur général.

(1) On a tous les détails par l'arrêt du Conseil qui a finalement tranché le litige. (*Arch. nat.*, registres des arrêts du Conseil, E 1601^B, arrêt n° 54, du 17 septembre 1782). Le répertoire se borne en effet à résumer l'arrêt.

(2) Par une Déclaration du 21 octobre 1746, qui réglementait l'entrée dans le Royaume de cartes étrangères.

(3) *Arch. nat.* E 1601^B, registre cité.

Or, l'avis du Comité contentieux est ainsi rapporté par le répertoire E 1683⁴¹⁵ : « L'intention du Comité est que l'amende contre Pochet soit modérée à 100 livres et qu'il n'en soit point exigé du géôlier ». On comprend que le géôlier ne soit condamné qu'à la restitution des sommes indûment perçues. On peut même admettre que le Comité contentieux soit d'avis de modérer l'amende qui frappe Pochet. On est néanmoins surpris du quantum de cette réduction, qui est considérable et dont on ne voit point comment elle est fondée en droit. Mais on imagine que des faits particuliers avaient incliné en ce sens le Comité : l'intendant, déjà, s'était montré très favorable à Pochet, pour des raisons qui n'avaient pas été communiquées au Régisseur général.

Le Comité contentieux fait parfois plus : il lui arrive de se prononcer en faveur d'une remise totale de la confiscation et des amendes. Des commis de la Régie générale, visitant le navire « La Bonne Espérance » d'Ostende, mouillé à Bordeaux, y avaient trouvé 576 jeux de cartes sans bandes de contrôle à la marque d'un sieur Vandenborre, cartier à Bruxelles. Le capitaine du navire, Vandenberghen, prétendit qu'il avait acheté ces cartes à Bruges, dans l'intention de les revendre en Amérique ; qu'il était venu à Bordeaux pour y fournir une cargaison dont il ignorait encore la destination ; son intention n'était pas de faire le commerce des cartes dans le Royaume (1). Les jeux furent saisis et Vandenberghen fut assigné en l'intendance de Bordeaux. Le Régisseur général présenta une requête, qui fut communiquée à Vandenberghen, lequel n'y répondit pas. Cependant, le 2 mai 1782, le Régisseur général était débouté de sa demande par ordonnance de l'intendant. La même décision ordonnait que les cartes saisies fussent restituées à Vandenberghen, à qui il était fait défense de « faire aucun débit desdites cartes dans le Royaume ».

Le Régisseur général interjette appel au Conseil de cette ordonnance de l'intendant de Bordeaux, qui s'écarte formellement des règlements et favorise la contrebande : on s'en souvient, la peine prévue en cas d'introduction de cartes étrangères dans le Royaume est une amende de 3.000 livres, alors que l'usage de ces cartes est puni de 1.000 livres d'amende et de la confiscation. C'est précisément cette peine qu'encourait Vandenberghen. C'est ainsi que, le 18 février 1783, « Le Roi en son Conseil... reçoit le Régisseur appelant de l'ordonnance du sieur intendant de la généralité de Bordeaux du 2 mai 1782, faisant droit sur son appel sans s'arrêter à ladite ordonnance que Sa Majesté casse et annule, déclare

(1) C'est l'arrêt finalement rendu par le Conseil dans cette affaire qui permet d'avoir connaissance de tous ces détails. (*Arch. nat.*, registre des arrêts du Conseil, E 1606^B, arrêt n° 42, du 18 février 1783).

la saisie faite sur le sieur Vandenberghe bonne et valable, ordonne que les choses saisies seront et demeureront acquises et confisquées au profit du Régisseur, condamne le sieur Vandenberghe en l'amende de 1.000 livres, aux dépens faits en l'intendance et au coût, scel, contrôle et signification du présent arrêt » (1).

A la suite du résumé de cet arrêt, on peut lire, dans le répertoire E 1683⁴¹⁵ : « L'intention du Comité est que l'amende ne soit point exigée ». Cette fois encore, le Comité contentieux se trouve aller dans le même sens que l'intendant. Tout comme lui, il a peut-être pensé que les intentions du capitaine Vandenberghe étaient aussi pures qu'il le disait. Plus sûrement, le commerce avec la Flandre étant intéressé, il a voulu ménager des intérêts économiques. Mais il semble avoir voulu maintenir la confiscation, sur laquelle il ne se prononce pas.

Dans ses avis, le Comité contentieux des Finances fait parfois preuve d'opportunité politique, en ménageant certains personnages. Ce faisant, il ne s'écarte donc pas des pratiques habituelles au monde de l'Ancien Régime, et qui étaient celles du Conseil, dont sont issus ses membres. On va en avoir un exemple avec l'affaire Canné. Le 14 décembre 1782, une sentence du Juge des Traités de Metz déchargeait Pierre Canné, « exécuteur des sentences criminelles » à Sarrelouis, d'une contrainte décernée contre lui par les employés de la Régie générale pour le paiement des droits réservés — 1 livre, 9 sols, 9 deniers — sur une voiture de houille et « cinq hottées de vin » qu'il avait fait entrer dans la ville, en se prétendant exempt desdits droits. Sur appel du Régisseur général, le Parlement de Metz, le 2 avril 1783, avait confirmé cette sentence. Lorsque le Régisseur général demande au Conseil la cassation de l'arrêt dudit Parlement, le Comité contentieux suggère : « Ce particulier exige, par son état, d'être traité avec ménagement » (2). Mais les auteurs de la décision finale se rendirent aux arguments du Régisseur général, selon lequel l'édit d'août 1758 — exigeant que les droits soient payés par toutes personnes, de quelque état, condition, qualité qu'elles fussent — devait être appliqué : par arrêt en date du 27 mai 1783, le Conseil casse l'arrêt du Parlement de Metz, évoque l'appel du Régisseur général, ordonne que la contrainte décernée contre Canné sera exécutée et que les poursuites « encommencées » seront continuées. Canné est, dès à présent, condamné aux dépens (3).

(1) Ibidem.

(2) Répertoire des affaires de la Régie générale, à la date du 27 mai 1783 (*Arch. nat.* E 1683⁴¹⁵).

(3) *Arch. nat.*, registres des arrêts du Conseil, E 1609^B, arrêt n° 49, du 27 mai 1783.

On voit donc que, contrairement au vœu exprimé par le Comité contentieux, le Conseil du Roi s'était refusé à « traiter avec ménagement » le bourreau de Sarrelouis. Quelques années plus tard, il a, par contre, examiné avec beaucoup plus de bienveillance le litige opposant Claude-Jean Lenormand, « écuyer, conseiller, secrétaire du Roi, Maison Couronne de France et de ses Finances », demeurant à Saint-Jean-d'Angély, et sur lequel du vin avait été saisi. L'affaire avait été soumise au Comité contentieux des Finances, puisqu'elle est mentionnée dans le répertoire de la Régie générale, qui ne rapporte pas pour autant son avis (1). Que reprochait-on exactement à Lenormand ? On sait que sous l'Ancien Régime, en raison de l'importance que le pouvoir royal attachait aux droits sur les boissons, il était loisible à toute personne de vendre du vin au détail. Les secrétaires du Roi de la Grande Chancellerie et des chancelleries près les Cours du Royaume, revêtus de leur office ou vétérans après vingt ans de service, ainsi que leurs veuves pendant leur viduité, étaient exemptés des droits de détail, à la condition que le débit soit fait dans les maisons d'habitation, qu'il soit fait « à huis coupé » (c'est-à-dire par une porte composée de deux parties et ne s'ouvrant que de sa partie supérieure) et « à pot renversé » (le contenu du pot étant vidé dans celui de l'acheteur), que le débit se fasse « dans les quartiers de janvier et de juillet de chaque année », qu'en outre soient fournies une fois l'an, au Régisseur général, les déclarations sur les vignes possédées et les vins recueillis, qu'enfin une déclaration soit faite au bureau avant la vente. La perte du privilège sanctionnait le manquement à l'une de ces conditions (2).

Ce devait être le cas de Lenormand, qui se vit décerner contrainte. A la suite de deux sentences de l'élection de Saint-Jean-d'Angély, lesquelles firent l'objet d'un appel, tant principal qu'incident, la Cour des Aides de Paris rendit, le 30 janvier 1784, un arrêt en faveur de Lenormand. Le Régisseur général porta alors au Conseil une requête en cassation dudit arrêt, sollicitant la condamnation de Lenormand en l'amende de 300 livres prévue en pareil cas et en la déchéance du privilège. Par arrêt avant-faire-droit en date du 11 mai 1784, le Conseil ordonna l'envoi des motifs de l'arrêt de la Cour des Aides. Deux ans plus tard, le 30 mai 1786, il statue au fond. Faisant droit à la demande en cassation du Régisseur général, l'arrêt ordonne la continuation des poursuites, déclare bonne et valable la saisie faite sur Lenormand et le condamne en l'amende de 300 livres, « que Sa Majesté, par grâce et sans tirer à

(1) E 1683 ⁴¹⁵, à la date du 30 mai 1786.

(2) J. N. GUYOT, Répertoire universel et raisonné de jurisprudence, *op. cit.*, tome V, V^o détail, pp. 559 et suiv.

conséquence, modère à 30 livres », ainsi qu'aux dépens (1). On prononce donc l'amende prévue, mais, par faveur pour Lenormand, on la modère, dans la proportion du dixième. Il ya donc ici une grande analogie entre le processus de la grâce royale et l'attitude pleine de mansuétude qu'avait eue le Comité contentieux à l'égard de Pierre Canné.

Or, cette similitude entre la bienveillance royale ou la modération des intendants et les avis émis par le Comité contentieux des Finances est tout à fait significative : elle montre que le Comité décide selon les mêmes principes que le Conseil du Roi. On a vu, en effet, que le Comité pouvait obéir, plus ou moins consciemment d'ailleurs, à des vues d'opportunité politique — intérêt du Trésor royal (affaire du marquis de Bandol), commerce avec la Flandre (affaire Vandenberghen), considération particulière d'un personnage utile à l'Etat (affaires Canné et Lenormand) — mais aussi désirer réparer l'injustice (affaire Berger) ou faire passer l'intérêt général — celui d'une communauté — avant celui d'un particulier (affaire De Camps). De plus, les quelques avis particulièrement bienveillants qu'il a émis dans d'autres litiges intéressant la Régie générale et où ne sont en cause, cette fois, que d'obscurs particuliers (2), montrent qu'il lui arrive de tenir compte de circonstances atténuantes liées au fait ou relevant de l'équité, pour modifier ou infléchir l'application stricte de la règle du droit. Or, le Roi, au nom de qui le Conseil décide, n'a-t-il pas tout pouvoir pour suspendre l'application de la loi, rendant ainsi d'ailleurs les décisions qui ne sont pas toujours fondées en droit ? Exprimant des avis en ce sens, les membres du Comité contentieux se montrent bien gens du Conseil. Mais, dans ces affaires mettant en cause les droits du Roi, si le Comité contentieux ne fait pas une stricte application des textes législatifs, encore est-ce toujours en faveur du simple particulier, à l'encontre de l'intérêt de l'administration. Va-t-on l'admettre facilement ? Quelle est donc l'importance de son rôle dans les décisions finales ?

(1) *Arch. nat.*, registres des arrêts du Conseil, E 1643^c, arrêt n° 42, du 30 mai 1786.

(2) Si l'on excepte l'affaire Canné, il reste, en effet, cinquante-cinq avis « modérateurs » rendus en faveur de particuliers, et pour lesquels on ne peut, apparemment, faire intervenir des considérations d'opportunité politique. (E 1683⁴¹⁵).

CHAPITRE IV

LE ROLE DU COMITE CONTENTIEUX DES FINANCES

En étudiant le processus d'examen des dossiers administratifs et financiers dans les services du Contrôle général, on a constaté que le Comité contentieux, lorsqu'on sollicite son avis, reçoit un dossier déjà préparé. Il lui arrive d'ailleurs d'estimer insuffisante cette instruction préalable ; dans ce cas, il le fait connaître en indiquant qu'il convient de demander l'avis de l'intendant de la province. Il n'hésite pas non plus à se prononcer en faveur d'une orientation différente de l'affaire. Lorsque l'organisme a fait connaître son point de vue, les services du Contrôle général dressent un mémoire définitif sur l'affaire, pour le travail du ministre. En somme, le Comité contentieux joue bien le rôle consultatif que lui avait assigné l'édit de juin 1777 : il voit « passer sous ses yeux » les affaires contentieuses et donne un *avis*. Mais de quel poids sera cet avis dans l'élaboration de la solution finalement donnée aux litiges ?

L'ultime décision appartient, en droit, au Roi en son Conseil. C'est ce qu'affirme, immuablement, jusqu'à la fin de l'Ancien Régime, la diplomatie des actes officiels en matière de contentieux administratif et financier, comme en toute matière administrative, politique ou judiciaire. Mais, si, comme on l'a prétendu, les arrêts du Conseil ne sont, le plus souvent, qu'une fiction juridique, quelle réalité politique se dissimule sous son voile ? Quelle part a donc le Comité contentieux des Finances dans cet acte que l'on nomme un arrêt du Conseil ? Les sources dont on dispose pour résoudre ce problème ne sont pas très explicites. C'est à l'historien de découvrir ce qu'elles cachent derrière

leur formalisme. Il a donc paru naturel d'examiner d'abord quel poids se trouva en fait attaché à la suggestion du Comité contentieux : quantitativement, quel bilan peut-on établir du succès des avis émis par le Comité ? Cette question de brutale mathématique résolue, au moins dans une proportion générale, on s'efforcera d'esquisser l'explication beaucoup plus complexe de l'autorité attachée en droit aux avis de l'organisme, ce qui revient à tracer le rôle précis du Comité contentieux des Finances dans l'élaboration de l'arrêt du Conseil.

SECTION I

ESSAI STATISTIQUE SUR LE SUCCES DES AVIS DU COMITE CONTENTIEUX

Le Comité contentieux des Finances se voit, en principe, demander son avis dans des affaires délicates ou qui mettent en jeu, de manière particulièrement aiguë, les intérêts des particuliers (1). Est-il un organisme dont la voix est habituellement écoutée ? L'avis du Comité contentieux fut suivi, aussi bien dans l'affaire du marquis de Bandol (2) que dans l'affaire des habitants de Cussey-sur-Lizon (3), dans l'affaire Berger (4) que dans l'affaire De Camps (5). Ces dossiers ne représentent toutefois que des cas isolés par rapport aux nombreuses autres affaires dont a connu le Comité : les registres d'ordre le prouvent. Mais ces registres d'ordre étant de nature différente ne peuvent eux-mêmes permettre des conclusions comparables qu'après examen différent. De plus, il faut tenir compte également de la mention « de l'avis du Comité contentieux » figurant dans de nombreux arrêts en finances, à partir de mai 1789 et en tenter l'interprétation.

Le relevé E 2783 rapporte 243 affaires concernant les « finances » des villes et communautés d'habitants (6). Sur ce total de reports, la teneur de l'avis du Comité contentieux n'est mentionnée que pour douze

(1) Voir pp. 181 - 183.

(2) Voir pp. 173 - 175.

(3) Voir p. 195.

(4) Voir p. 203.

(5) Voir p. 207.

(6) Voir pp. 162 - 166.

affaires : telles sont les maigres données documentaires dont nous disposons, car il est évident qu'en ce qui concerne les 231 litiges pour lesquels on ignore la décision du Comité, il est difficile d'établir si son avis fut suivi.

Qu'en fut-il dans les douze affaires pour lesquelles le relevé fait connaître l'avis du Comité contentieux ? Pour quatre d'entre elles déjà, on connaît l'orientation qui leur fut donnée. C'est le cas, en premier lieu, pour deux affaires dans lesquelles le Comité contentieux décida de solliciter l'avis de l'intendant de la province : on sait que, dans la première de ces affaires, on écrivit à l'intendant, « conformément à la décision du Comité, pour avoir des éclaircissements et l'avis de ce magistrat » (1) et qu'il en fut de même dans la seconde, puisque le relevé indique « communiqué l'affaire à M. l'intendant, conformément à l'avis du Comité » (2). En second lieu, lorsque l'adjudicataire des revenus patrimoniaux de la ville de Molsheim demande qu'un litige porté par trois redevables au Conseil privé soit transmis au Conseil des Finances (3), ce fut en faveur de la compétence de ce dernier que se prononça le Comité contentieux et le Garde des Sceaux ordonna le renvoi à cette formation du Conseil. Enfin, ayant eu à connaître des inquiétudes du Procureur du Roi près le bureau des finances de Montpellier, au sujet de la démolition d'une maison menaçant ruine (4), le Comité contentieux estima que ce magistrat devait accomplir son devoir et l'on sait que le « ministre » écrivit « en conséquence » au procureur du Roi. En ce qui concerne ces quatre affaires donc, l'avis du Comité contentieux fut suivi.

L'organisme fut-il pareillement écouté dans les huit autres affaires pour lesquelles le registre mentionne son avis ? On doit, dès à présent, mettre à part une affaire qui fut adressée au Comité contentieux le 13 novembre 1787 — la dernière d'ailleurs pour laquelle le relevé rapporte son avis — et opposant, au sujet de la fourniture d'eau dans la ville de Tours, les frères Bacot aux officiers municipaux (5). Le Comité contentieux estima tout d'abord « qu'il n'y avait pas lieu de statuer, n'y ayant pas de contestation en cause » (6). Or, en juin 1788, les frères Bacot présentèrent un nouveau mémoire, transmis le 8 au Comité contentieux. Finalement, on statua sur l'affaire, puisqu'un arrêt du Conseil du 10

(1) Du 11 janvier 1787, Bureau des Finances d'Auch. (*Arch. nat.* E 2783), voir aussi p. 209, note 6.

(2) Du 31 octobre 1787, Bureau des Finances de Montpellier. (*Ibidem*), voir p. 209, note 6.

(3) Du 23 août 1785, Molsheim. (*Ibidem*), voir p. 216.

(4) Du 9 avril 1784, Montpellier. (*Ibidem*), voir p. 215.

(5) *Arch. nat.* E 2783, voir pp. 215-216.

(6) Voir p. 216.

janvier 1789 ordonna la communication de la requête originale des frères Bacot aux officiers municipaux de Tours, leurs adversaires. Mais le relevé, malheureusement, ne rapporte pas l'avis donné par le Comité contentieux sur cette seconde phase de la procédure. On ignore donc si l'arrêt du Conseil du 10 janvier 1789 entérine ou non la décision du Comité.

Restent les sept dernières affaires de ce groupe de douze au sujet desquelles le relevé rapporte l'avis du Comité. On constate tout d'abord que, pour aucune de ces affaires, le rédacteur du registre E 2783 n'a mentionné la décision finale prononcée par l'arrêt du Conseil. Est-ce une négligence ? On pourrait le croire si l'on examine la façon de procéder de ce greffier en ce qui concerne les 231 litiges dont le résumé n'est pas accompagné de l'avis du Comité contentieux. En effet, si pour ces 231 affaires, il note la plupart du temps la date de l'arrêt, pour quinze d'entre elles, il ne la mentionne même pas (1). Pourtant, il semble que la raison du silence du rédacteur du registre quant à la date de l'arrêt dans ces sept litiges auxquels on s'intéresse doive être recherchée ailleurs : ces affaires, en effet, ne paraissent pas avoir donné lieu à un arrêt et cela prouverait par là-même que, dans ces sept litiges, on a suivi l'avis du Comité contentieux. Si l'on se souvient, en effet, de la procédure de l'affaire des habitants de Cussey-sur-Lizon — où par faveur pour cette communauté, on décida de ne pas lui faire supporter le coût d'un arrêt (2) — on comprend qu'il ait pu en être de même lorsque un sieur Bailly, de Verdun, déjà débouté de sa demande par arrêt du Conseil du 1^{er} janvier 1782, présenta, en avril, de nouveaux moyens : « Messieurs du Comité ont jugé que l'arrêt du 1^{er} janvier 1782 ne devait point être réformé » (3). Si l'on a entériné en l'espèce l'avis du Comité contentieux, il se peut que l'on n'ait pas délivré arrêt, ce qui expliquerait que le relevé

(1) Ce sont les affaires suivantes :

- du 24 avril 1783, Bureau des Finances de Soissons ;
- du 5 mai 1783, Steenvoorde ;
- du 21 août 1783, Riblemont ;
- du 24 août 1785, Montdoubleau ;
- du 24 octobre 1785, Bordeaux ;
- du 7 juillet 1786, Lyon ;
- du 18 août 1787, Vitry-le-François et Bordeaux (deux affaires) ;
- du 11 août 1787, Fourmies. (Y a-t-il une erreur de date ? Toujours est-il que cette affaire ne vient qu'après quatre affaires datées du 18 août et trois affaires datées du 3 août) ;
- du 25 avril 1788, Bureau des Finances d'Orléans ;
- du 5 juin 1788, Saintes ;
- du 8 août 1788, Chabrat ;
- du 24 avril 1790, Chartres ;
- du 21 juillet 1790, Molsheim ;
- du 28 février 1791, Bordeaux. (*Arch. nat.* E 2783).

(2) Voir p. 195.

(3) Voir p. 214.

ne mentionne aucune date d'arrêt dans cette affaire. Le même fait a pu se produire lorsque les membres du Comité contentieux estimèrent qu'il n'y avait point lieu de statuer sur une réclamation du bureau des finances de Caen (1), « comme étant relative à une instance pendante au Conseil entre le Parlement et les bureaux des finances de la province... », que ne devait point être admise la demande de sursis à un arrêt du Parlement de Paris déjà attaqué par voie de requête civile (2), qu'il n'y avait pas lieu d'évoquer telle contestation entre les officiers municipaux de Tulle et les marchands de vins (3), qu'il convenait de porter au Conseil de Chancellerie une requête du procureur du Roi près le bureau des finances de Montauban (4), qu'il y avait lieu de « renvoyer » les officiers municipaux de Chablis « à se pourvoir comme ils aviseront » (5) ou enfin de se prononcer en faveur de la compétence du Conseil royal des Finances dans une affaire intéressant le bureau des finances de Limoges (6).

On pourrait donc avancer que l'avis du Comité contentieux fut suivi, au moins dans ces douze litiges, puisqu'aux sept affaires que l'on vient d'évoquer s'ajoutent les quatre autres pour lesquelles le relevé indique que la décision du Comité a été exécutée (7). Seulement, le relevé E 2783 ne rapporte pas l'avis qui fut donné par le Comité relativement aux 231 autres affaires qu'il mentionne comme ayant été « envoyées » à l'organisme (8). Il est donc difficile de formuler, en un pourcentage mathématique quelle autorité eurent les avis du Comité contentieux des Finances dans les affaires intéressant les « finances » des villes et communautés d'habitants. Va-t-on aboutir à une conclusion aussi décevante en ce qui concerne les affaires de la Régie générale dont s'occupe le registre E 1683 ⁴¹⁵ ?

Le répertoire E 1683 ⁴¹⁵ rapporte au total 519 affaires, mais n'indique que pour 56 d'entre elles l'avis du Comité contentieux (9).

(1) Du 3 juin 1782. (*Arch. nat.* 2783). Voir aussi pp. 214-215.

(2) Du 10 janvier 1784, Saint-Rémy-en-Issou. (*Arch. nat.* E 2783). Voir p. 215.

(3) Du 2 juillet 1787. (*Ibidem*). Voir p. 215.

(4) Du 18 août 1787. (*Ibidem*). Voir p. 217.

(5) Du 3 août 1787. (*Ibidem*). Voir p. 215.

(6) Du 8 octobre 1787. (*Ibidem*). Voir p. 216.

(7) Voir p. 227. L'affaire des frères Bacot — pour laquelle on n'a pas la décision finale du Comité — ne pouvant entrer en ligne de compte. (Voir pp. 215-216, 227-228).

(8) Voir pp. 110-111.

(9) En réalité, il est fait cinquante-sept fois allusion à l'avis du Comité contentieux. Mais la première fois que cela se produit dans le répertoire — pour un arrêt Mulot, du 7 juillet 1778 — le rédacteur l'a ainsi consigné (sans date) : « Voyez l'am... (est-ce l'ampliation ?) de l'avis du Comité du contentieux au sujet de l'amende », et l'on ne trouve aucune trace de cet avis dans le répertoire. On ne peut donc tenir compte que des cinquante-six avis suivants.

Un examen attentif de ces 56 avis conduit à deux sortes de constatations, qui ne laissent pas d'être assez troublantes.

On remarque, en premier lieu, que ces avis rapportés par le répertoire sont presque tous datés : cinq seulement, sur 56, ne le sont pas. Or, sur les 51 autres, 30 portent une date antérieure à celle de l'arrêt, alors que 21 semblent donnés a posteriori. Est-ce à dire que ces 21 affaires n'auraient été que pour la forme soumises au Comité contentieux et que, rendant la décision finale avant d'avoir eu connaissance de son avis, on aurait ainsi fait fi de son autorité ? C'est douteux, d'autant plus que — on ne peut s'empêcher de le remarquer — les 21 affaires au sujet desquelles le Comité a émis un avis affecté d'une date postérieure à celle de l'arrêt sont groupées dans un espace de temps bien déterminé. Le premier avis de ce genre, en effet, est daté du 20 avril 1780, alors que l'arrêt fut rendu le 18 avril (1) ; entre le 4 septembre 1781 (2) et le 19 août 1783 (3), tous les avis du Comité contentieux consignés dans le répertoire sont, sans exception, affectés d'une date postérieure à celle de l'arrêt. Le fait pourrait donc être dû au responsable de ce répertoire pendant cette période et l'on pourrait l'expliquer ainsi : le Comité contentieux reçoit habituellement un dossier déjà préparé (4), mais dans les affaires de la Régie générale, il est probable que l'on joignait au mémoire établi par les bureaux du Contrôle général un projet d'arrêt (5) ; il se peut donc qu'un rédacteur négligent ait donné pour date à la décision définitive celle du projet d'arrêt soumis au Comité.

Cette hypothèse est cependant impuissante à résoudre le second des problèmes posés par ces 56 avis du Comité contentieux dans les affaires de la Régie générale : aucun de ces 56 avis n'a été suivi, puisque les 56 arrêts rendus dans les affaires correspondantes les méconnaissent totalement. A titre d'exemple : « Du 14 novembre 1786. Arrêt qui, sans s'arrêter à l'ordonnance du Sieur intendant de Caen, déclare acquises et confisquées les viandes saisies sur les sieurs Nicolas et Louis Hardy père et fils, bouchers à Carentan, les condamne à en payer la valeur et en l'amende de 300 livres, ainsi qu'aux dépens faits en l'intendance et au coût du présent arrêt. »

(1) Affaire Coquet. (*Arch. nat.* E 1683 ⁴¹⁵).

(2) Affaire Hanin, arrêt du 4 septembre 1781 et avis du Comité, daté du 6 septembre. (*Ibidem*).

(3) Affaire Pollard, arrêt du 19 août 1783 et avis du Comité, daté du 21 août. (*Ibidem*).

(4) Voir p. 209.

(5) Voir pp. 210-211.

Avis du Comité, 24 octobre.

« L'intention du Comité est de modérer l'amende de trois cents livres à trente livres » (1).

Qu'en fut-il pour les 463 autres affaires rapportées par le répertoire de la Régie générale ? Séparé de son contexte juridique — les arrêts du Conseil du Roi — ce registre d'ordre pourrait, à première vue, conduire à l'interprétation suivante : l'avis du Comité contentieux n'étant rapporté que dans 56 cas, ledit Comité n'a donc connu que de ces 56 dossiers, les 463 autres étant ignorés par lui. Or, l'examen précédemment fait des minutes des arrêts rendus en finance entre mai 1789 et avril 1791 permet de rétablir la vérité : tous les arrêts intéressant la Régie générale rendus pendant cette période figurent bien dans le répertoire correspondant, et tous sont rendus « de l'avis du Comité contentieux des Finances » (2). Cette procédure suivie au cours de l'unique période pour laquelle une vérification est possible incite à une généralisation de principe : que son avis soit ou non rapporté dans le répertoire E 1683⁴¹⁵, le Comité contentieux a donc connu des 519 affaires ayant intéressé la Régie générale des aides entre le 21 octobre 1777 et le 8 août 1790. Mais que signifie la mention « de l'avis du Comité contentieux des Finances » insérée dans le dispositif des arrêts du Conseil à partir de mai 1789 : indique-t-elle que l'on a simplement *pris l'avis* du Comité contentieux avant de statuer définitivement ou bien, au contraire, que chaque arrêt portant cette mention a été rendu *conformément* à un avis préalablement émis par le Comité ? Pour connaître la réponse, il faut, une fois encore, confronter les arrêts du Conseil et le répertoire de la Régie générale. Sur les 56 avis du Comité rapportés par ledit répertoire, il en existe un seul pour la période mai 1789 - août 1790 : c'est l'avis émis dans une affaire opposant le Régisseur général à Antoine Feljas, orfèvre à Alais. Daté du 14 mai 1789, l'avis du Comité contentieux est ainsi rapporté par le répertoire de la Régie générale : « L'intention du Comité est qu'il soit fait remise entière de l'amende ». Au-dessus, le rédacteur a résumé l'arrêt rendu dans cette affaire le 23 mai suivant : le Conseil casse un arrêt de la Cour des Aides de Montpellier, ordonne qu'une sentence du juge des traites de Montpellier, rendue à l'encontre de Feljas, soit exécutée selon sa forme et teneur, condamne ledit Feljas aux dépens faits en la Cour des Aides et au coût du présent arrêt (3).

(1) *Arch. nat.* E 1683⁴¹⁵, à sa date.

(2) Voir pp. 160 - 161.

(3) *Arch. nat.* E 1683⁴¹⁵, à sa date.

On n'a donc pas tenu compte de l'avis du Comité contentieux, avis que l'on a pourtant rapporté au-dessous. Or, si le dispositif de la minute, telle qu'elle se trouve conservée dans les registres des arrêts du Conseil, correspond exactement au résumé contenu dans le répertoire, il commence cependant par la formule : « Le Roi en son Conseil, *de l'avis du Comité contentieux des Finances...* » (1). On peut donc en conclure que cette mention insérée dans les arrêts du Conseil, au lieu de signifier que lesdits arrêts entérinent les décisions du Comité, indique simplement que les dossiers correspondants lui ont été soumis. Or, puisque toutes les affaires de la Régie générale lui étaient envoyées, pour quelle raison le rédacteur du répertoire E 1683 ⁴¹⁵ n'a-t-il rapporté la teneur de l'avis du Comité qu'au regard de 56 affaires, et précisément pour les 56 affaires où cet avis n'aurait pas été entériné par l'arrêt ? Une hypothèse surgit dans l'esprit : est-ce que, dans les 463 autres cas, l'arrêt n'aurait pas été conforme à l'avis du Comité et n'est-ce pas à cause de cette conformité que le rédacteur du répertoire E 1683 ⁴¹⁵, économe de son temps, n'a pas jugé utile de le résumer ? Cette hypothèse hardie dans le hiatus mathématique qu'elle comporte est cependant singulièrement soutenue par une considération d'ordre général, le caractère particulier du sens des avis du Comité dans ces 56 affaires : on est ici en présence d'avis portant remise de peine, d'avis qui sont des mesures de grâce, qui ne sont pas fondés en droit. Quoiqu'il en soit, si cette hypothèse est exacte, on pourrait avancer qu'en ce qui concerne le contentieux de la Régie générale, l'avis du Comité fut suivi dans 463 cas sur 519 affaires examinées. L'avis du Comité aurait donc fait autorité dans près de 90 % des cas.

Cependant, même lorsqu'en fait la solution d'un litige est celle proposée par le Comité contentieux des Finances, sa décision n'a de valeur qu'autant qu'elle agréée aux personnages qui rendent les « arrêts du Conseil du Roi ». Or, qui prend en fait les décisions revêtues de la forme de l'arrêt en Conseil ? Quel est le véritable rôle du Comité contentieux dans la réalité politique ?

(1) Registres des arrêts du Conseil, E 1673 ^B, arrêt n° 11, du 23 mai 1789.

SECTION II

LE ROLE DES AVIS DU COMITE DANS L'ELABORATION DE L'ARRET DU CONSEIL

Dès la fin du XVIII^e siècle, la Cour des aides de Paris avait commencé à prétendre avec insistance que les arrêts du Conseil du Roi rendus en matière de contentieux financier n'étaient, la plupart du temps, qu'une fiction, destinée à donner une forme juridictionnelle à des décisions prises, en fait, par le Contrôleur général et les Intendants des Finances (1). Ce témoignage contemporain est un des arguments essentiels sur lesquels se sont fondés quelques historiens modernes pour avancer que les séances financières du Conseil étaient pratiquement tombées en désuétude au XVIII^e siècle et que, par conséquent, les « arrêts du Conseil du Roi » rendus en matière de contentieux financier n'étaient ainsi que pure fiction. La détermination du rôle exact joué par le Comité contentieux des Finances dans les actes appelés « arrêts du Conseil » des dernières années de l'Ancien Régime est-elle susceptible d'apporter un élément nouveau au bien-fondé de cette théorie ?

Si l'on veut tenter de résoudre le problème, seule une étude attentive des formes mêmes de ce qu'on a appelé la fiction des arrêts du Conseil peut permettre de découvrir la réalité politique se dissimulant sous son voile.

I. — La forme officielle des arrêts en finance.

Lorsqu'on a comparé certains des registres d'affaires « envoyées » au Comité contentieux — répertoire de la Régie générale (2), relevé des affaires intéressant les « finances » des villes et communautés d'habitants (3) — avec les registres d'arrêts du Conseil du Roi, on a constaté que ces arrêts étaient des « arrêts en finance », conservés aux Archives nationales dans la première partie de la série E (4). Ce sont également des arrêts de cette sorte qui sont intervenus dans l'affaire du marquis

(1) Voir pp. 69 - 73.

(2) *Arch. nat.* E 1683 ⁴¹⁵.

(3) *Ibidem* E 2783.

(4) Voir pp. 107, 175 - 181.

de Bandol (1), dans l'affaire Berger (2), dans l'affaire De Camps (3). Or, l'examen de ces minutes d'arrêts a conduit à des observations de trois ordres.

On remarque tout d'abord que les décisions intervenues dans les affaires ci-dessus mentionnées et revêtues de la forme des arrêts en Conseil sont rendues, en principe, *le mardi* (4). En second lieu, on voit que le rapporteur, la plupart du temps, est un Conseiller d'Etat — le président du Comité contentieux — et, plus rarement, le Contrôleur général lui-même. On remarque enfin que les arrêts appartiennent à la catégorie juridique des arrêts simples, puisque leur dispositif débute par la formule : « Le Roi en son Conseil » (5). A quelle formation du Conseil doit-on officiellement attribuer ces arrêts ?

Il faut primordialement écarter la grande Direction des Finances, parce qu'elle siégeait deux fois par mois en principe, le lundi après-midi (6). La petite Direction, elle, tenait normalement une séance hebdomadaire le lundi *ou le mardi*, alors que le Conseil d'Etat et Finances siégeait le mardi matin et le Conseil royal des Finances le mardi après-midi (7). Si l'on s'en tient uniquement au critère de la date — le mardi — laquelle de ces trois séances du Conseil a pu rendre les arrêts intervenus après examen des dossiers par le Comité contentieux ?

On a pensé que la personne du rapporteur devait servir de critère de distinction entre les arrêts du Conseil d'Etat et Finances et ceux des Directions (8). Contrairement à une opinion précédemment émise (9), on a, en effet, pensé que les Maîtres des Requêtes ne rapportaient qu'aux Directions et que les arrêts simples rendus le mardi et rapportés par le Contrôleur général ou un Conseiller d'Etat émanaient du Conseil d'Etat et finances. Cette hypothèse semble confirmée par une découverte archivistique récente et dont il a déjà été parlé : le « Mémoire sur la

(1) Voir p. 175.

(2) Voir p. 203.

(3) Voir p. 207.

(4) On trouve quelques arrêts rendu le vendredi, le samedi et même le dimanche. A partir du début de 1788, tous les arrêts mentionnés dans le répertoire de la Régie générale (E 1683 ⁴¹⁵) sont datés d'un samedi. On a fait la même constatation pour les arrêts qui ont tranché les litiges du contentieux financier des villes et bourgs (E 2783). Les arrêts sont datés d'un dimanche, à compter du 23 août 1789, dans le relevé E 2783, et à compter du 30 août de la même année dans le répertoire E 1683 ⁴¹⁵.

(5) Voir pp. 106 - 107.

(6) OLIVIER-MARTIN, *Le Conseil d'Etat du Roi, op. cit.*, p. 166.

(7) *Ibidem*.

(8) OLIVIER-MARTIN, *op. cit.*, pp. 247-249.

(9) DESJARDINS, *Le fonds du Conseil d'Etat de l'ancien Régime aux Archives nationales, op. cit.*, pp. 5-55.

petite Direction des Finances », rédigé par Joly de Fleury, en 1777. Aux termes de ce mémoire en effet, n'entraient primitivement à la grande Direction « que les Maîtres des requêtes qui étaient chargés d'y rapporter les affaires, mais on a permis ensuite à tous d'y entrer et opiner, moyennant une finance » (alinéa 7). Quant à la petite Direction, « il n'y a que les Maîtres des Requêtes qui ont des affaires à rapporter qui y aient entrée et voix délibérative » (alinéa 8) (1). Joly de Fleury semble donc exclure la possibilité du rapport des affaires, aux Directions, par d'autres personnages que les Maîtres des Requêtes. Or, le rapporteur des arrêts du Conseil rendus dans les affaires soumises au Comité contentieux des Finances — Régie générale, contentieux administratif et financier des villes et communautés d'habitants, affaire du marquis de Bandol, affaires Berger et De Camps — n'est jamais un Maître des Requêtes. En se fondant sur cette observation, on peut donc écarter les Directions et restreindre le champ des recherches au Conseil d'Etat et Finances et au Conseil royal des Finances. En ce qui concerne ces deux séances du Conseil, l'application de la doctrine classique, selon laquelle le Conseil royal des Finances ne rendait que des arrêts en commandement, dont le dispositif débutait par la formule traditionnelle « Le Roi étant en son Conseil », alors que les arrêts du Conseil d'Etat et Finances — comme ceux des Directions d'ailleurs — étaient toujours des arrêts simples (2), permettrait certes de résoudre immédiatement le problème : les arrêts du Conseil rendus après intervention du Comité contentieux des Finances, étant des arrêts simples, ne peuvent être que des arrêts du Conseil d'Etat et Finances. Mais une hypothèse récemment émise vient éclairer d'un jour nouveau la classification des arrêts du Conseil et risque d'avoir une incidence sur la résolution du problème qui nous préoccupe ici.

On a avancé, en effet, que, depuis Colbert, le Conseil d'Etat et Finances n'existait plus (3). On s'est fondé sur le fait qu'à partir du règne de Louis XIV on ne dispose d'aucune information sur les séances du Conseil d'Etat et Finances, car ses plumitifs ont disparu. On invoque d'ailleurs un autre argument, à vrai dire plus sérieux : le Règlement du Conseil, publié par Tolozan en 1786, ne traite nulle part du Conseil d'Etat et Finances, lequel existait encore, cependant, lorsque fut créé le Conseil royal des Finances, puisque le Règlement du 15 septembre 1661, au paragraphe 4 de son article 10, y fait encore allusion. Mais en

(1) Ed. M. ANTOINE, Les Conseils de finances sous le règne de Louis XV, dans *Rev. d'hist. mod. et contemporaine*, juillet-septembre 1958, pp. 198-200.

(2) Voir pp. 106-107.

(3) M. ANTOINE, Les Conseils de finances sous le règne de Louis XV, article cité.

1665, lorsque Colbert demeure unique Contrôleur général des Finances, les affaires jusqu'alors portées au Conseil d'Etat et Finances vont être désormais réglées, soit lors des séances de travail du Roi et du Contrôleur général, soit lors des réunions entre le ministre et les Intendants des Finances. A partir de cette époque donc, le Conseil royal des Finances et les Directions demeurent les seules formations financières du Conseil.

Cette hypothèse a été renforcée par deux documents de la fin de l'Ancien Régime. Le premier, dont il a déjà été parlé, est le « Règlement de 1661 portant établissement du Conseil royal des Finances, conféré avec le Règlement du Conseil du 30 octobre 1767, et avec quelques observations historiques » (1), dont l'article 13 est ainsi rédigé :

« Les Conseils des Finances et grande Direction se tiendront ainsi qu'il est accoutumé, sans toutefois que l'on puisse traiter d'aucune des matières ci-dessus réservées au Conseil royal des finances.

Observation

« Aujourd'hui, il n'y a plus qu'un Conseil des Finances, appelé Conseil royal, où Sa Majesté est censé faire tout ce qui se faisait autrefois dans les deux Conseils ; mais, dans la réalité, il n'y en a que pour arrêter les comptes du Trésor royal, répondre aux cayers des pays d'Etats et pour décider de temps en temps quelques affaires contentieuses. Les autres se décident suivant leur département, entre M. le Contrôleur général et les Intendants des Finances. Les arrêts n'en sont pas moins rendus par le Roi en son Conseil ou étant en son Conseil (*).

« Pour la grande Direction, elle n'a aujourd'hui aucune attribution et elle ne connaît que des affaires qui lui sont renvoyées par le Conseil royal, ou, pour parler plus exactement, par M. le Contrôleur général.

« Les arrêts concernant les corps d'état, les arrêts où Sa Majesté a intérêt, ou enfin les arrêts qu'Elle rend de son propre mouvement pour la police et l'administration de son Royaume sont rendus par le Roi étant en son Conseil.

« (*) *Nota.* — Les arrêts rendus entre particuliers doivent être rendus par le Roi en son Conseil » (2).

On ne peut, en premier lieu, manquer d'être frappé par les très importantes indications de ce « nota », lequel permet de retenir un nouveau critère de l'arrêt en commandement. Jusqu'alors, en effet, selon la doctrine classique, l'arrêt en commandement était celui qui était rendu par le Conseil lorsque le Roi en personne avait assisté à la séance :

(1) Ed. M. ANTOINE, *Les Conseils de finances...*, article cité. Voir aussi pp. 58-59.

(2) *Ibidem.*

c'était donc essentiellement un critère d'importance. A la lumière de ce document, on peut dire désormais que l'arrêt en commandement intervient aussi pour trancher une affaire « concernant les corps d'état », ou mettant en jeu les intérêts du Roi, ou intéressant, d'une manière très générale, sous la forme d'un arrêt proprio motu, la police ou l'administration du Royaume. La distinction entre arrêts simples et arrêts en commandement n'est donc plus fondée uniquement sur la présence du souverain, effective ou non : elle repose également sur la nature de l'affaire.

En outre, si l'on en croit ce document anonyme, depuis la fin du XVII^e siècle, le Conseil d'Etat et Finances avait cessé d'exister, et ce au profit du seul Conseil royal des Finances et de la grande Direction. Puisque les arrêts du Conseil royal des Finances pouvaient revêtir deux formes — arrêts simples et arrêts en commandement — on n'est pas surpris que l'on ait toujours opposé ces deux sortes d'arrêts du Conseil, le dépôt des premiers étant à l'époque confié aux secrétaires du Conseil et celui des seconds, aux secrétaires d'Etat (1). Qui, du Conseil royal des Finances et de la grande Direction, a donc, officiellement, rendu les arrêts qui ont mis fin aux litiges examinés par le Comité contentieux ? Pour les raisons précédemment indiquées, la grande Direction doit être écartée, puisqu'elle se réunit le lundi et que, ainsi qu'on l'a supposé, seuls y rapportent les Maîtres des Requêtes. Reste donc le Conseil royal des Finances qui se réunit le mardi et rend aussi bien des arrêts simples que des arrêts en commandement. Les arrêts rendus « de l'avis du Comité contentieux des Finances » étant, ainsi qu'on l'a dit, des arrêts simples datés, en principe, d'un mardi, ont donc, très vraisemblablement, été officiellement rendus par le Conseil royal des Finances. D'ailleurs, si l'on se reporte à la procédure suivie dans l'affaire Berger, cette hypothèse se transforme en une quasi-certitude : l'arrêt qui mit fin au litige et fut daté du 27 juin 1789 (2), est un arrêt simple, car son dispositif débute par la formule : « Le Roi *en* son Conseil ». Or, l'exposé des motifs se terminait ainsi : « *OUI le Rapport fait au Conseil royal des Finances et du Commerce* » (3). Une remarque préliminaire s'impose : l'omission du nom du rapporteur est très certainement volontaire. L'affaire étant importante, c'est, en effet, le Contrôleur général lui-même qui aurait dû être cité comme rapporteur, ainsi qu'on l'a constaté à de nombreuses reprises. Or, à l'époque, c'était Necker qui était « Directeur général des Finances » et comme il n'avait pas le titre de Conseiller d'Etat,

(1) D'où la collection de ces deux sortes de minutes d'arrêts, aux Archives nationales, dans des registres distincts de la série E.

(2) Voir p. 203.

(3) Pièce justif. XXIX, p. 301.

son nom ne pouvait figurer dans un arrêt du Conseil. Mais ce qui importe ici, c'est que l'on ait indiqué expressément que le rapport de l'affaire fut fait, officiellement, au Conseil royal des Finances et du Commerce. Comme l'arrêt est un arrêt simple, on peut donc en conclure que le Conseil royal des Finances et du Commerce rendait aussi bien des arrêts simples que des arrêts en commandement : cela confirme les indications données par le document précédemment évoqué.

Si le critère des arrêts simples et des arrêts en commandement selon la nature de l'affaire, est bien celui établi par l'auteur anonyme du « commentaire » du Règlement de 1661, on comprend que l'affaire Berger (1), l'affaire De Camps (2), ainsi que les affaires intéressant les « finances » des villes et communautés d'habitants (3), lesquelles concernent, au premier chef, des intérêts particuliers à tel individu ou à telle communauté, aient donné lieu à une décision finale rendue sous la forme d'un arrêt simple. On comprendrait moins, en revanche, qu'un arrêt simple ait mis fin à l'affaire du marquis de Bandol (4), où les intérêts du Trésor royal étaient en jeu, si l'on ne se reportait au critère classique d'importance : l'affaire fut, sans doute, jugée suffisamment complexe pour être soumise au Comité contentieux, mais pas assez grave cependant pour être tranchée par un arrêt en commandement. De même, si l'on négligeait ce critère traditionnel, comment expliquerait-on que les affaires de la Régie générale (5), lesquelles mettent en jeu les droits du Roi, aient donné lieu à des arrêts simples ? Il ne faut pas oublier que les problèmes posés par bien des litiges de ce genre présentaient des données communes. L'expédition des affaires devait se faire, la plupart du temps, par application d'une jurisprudence bien établie. Rares devaient être les litiges d'une complexité et d'une importance telles que l'on jugeât nécessaire d'en décider sous forme d'un arrêt en commandement. De plus, contrairement à ce qui se passe de nos jours, où l'on voit telle administration s'opposer à tel particulier, la Régie générale des aides, plaidant au Conseil du Roi, perdait son caractère d'entité pour s'abriter toujours derrière le nom du Régisseur général. C'est ainsi que l'on voit Henry Clavel, Jean-François Kalandrin ou Jean-Baptiste Mager s'opposer à tel orfèvre ou tel voiturier. Du point de vue formel, ces personnages étaient considérés comme des particuliers et l'on comprend que, dans ces litiges intéressant la Régie générale et officiellement portés au Conseil royal des Finances, soient intervenus des arrêts simples.

(1) Voir pp. 195 - 203.

(2) Voir pp. 204 - 208.

(3) *Arch. nat.* E 2783.

(4) Voir pp. 173 - 175.

(5) *Arch. nat.* E 1683 ⁴¹⁵.

Reste une dernière question à examiner : le « commentaire » du règlement de 1661, s'il apprend que le Conseil royal des Finances — seule formation financière du Conseil subsistant à la fin du XVIII^e siècle — rendait aussi bien des arrêts simples que des arrêts en commandement, n'est pas sans avoir, par ailleurs, une résonance assez inquiétante en soulignant la rareté des séances dudit Conseil royal. Qui, dans ces conditions, rendait les arrêts ?

II. — Le problème de l'intervention du Conseil dans les affaires soumises au Comité contentieux des Finances.

Le problème de la réalité des arrêts du Conseil du Roi, abordé à la fin du XIX^e siècle (1), fut vraiment posé, semble-t-il, peu avant la seconde guerre mondiale, à la fin de l'année 1937 (2). On a estimé que les critiques dirigées contre les arrêts du Conseil dès le XVIII^e siècle, par la voix, en particulier, de la Cour des Aides, étaient fondées et que les actes revêtus de cette forme officielle n'étaient, la plupart du temps, que des fictions, ne serait-ce que d'après cette simple constatation matérielle : on rend trop « d'arrêts » pour qu'ils soient tous réellement délibérés en séance régulière du Conseil (3). D'ailleurs, dès 1661, Louis XIV interdit aux Secrétaires d'Etat d'expédier des arrêts en commandement, ce qui montre bien, souligne-t-on, qu'il y avait déjà des abus. Or, non seulement la masse des affaires empêcha bien vite que fût respectée cette interdiction, mais les Secrétaires d'Etat avaient conservé la possibilité d'expédier des arrêts simples. Il serait bien étonnant qu'ils s'en soient fait faute, surtout si l'on songe à l'autonomie dont jouissait chaque ministre dans son département, et qui est surtout sensible à partir de 1715. Ce n'est, a-t-on supposé, que lorsqu'une affaire était particulièrement importante que le ministre intéressé en entretenait le Roi. Dans les autres cas, comme les ministres ne pouvaient eux-mêmes prendre de décisions, il leur fallait « emprunter la voie des arrêts du Conseil pour se faire obéir. C'est cette fiction qui est à la base de toute l'organisation administrative antérieure à 1789 » (4).

(1) LUÇAY, Les Secrétaires d'Etat, *op. cit.*, pp. 442-443 et A. DE BOISLISLE, Les mémoires de Saint-Simon, t. VI, p. 509.

(2) ESMONIN, Communication à la Société d'Histoire moderne, en novembre 1937, publ. dans *Bull. de la Soc. d'hist. mod.*, 6 février 1938, pp. 6-10.

(3) M. ESMONIN a souligné le fait que, pour une séance, on trouve soixante, quatre-vingts, parfois même une centaine d'arrêts. Ceci, on l'a vu, est parfois exact (voir p. 107), quoique le dernier chiffre soit manifestement exagéré et que M. ESMONIN ait pu écrire « séance » en pensant registre : il y a en moyenne une cinquantaine d'arrêts par séance.

(4) ESMONIN, *op. cit.*, p. 9.

Ces allégations ne tardèrent pas à être réfutées par le grand historien du Conseil (1). Il explique d'ailleurs, plus qu'il ne nie, la fiction des arrêts du Conseil. Il pense, tout au moins en ce qui concerne les arrêts simples, que la masse des arrêts ne prouve rien : les arrêts relatifs à des affaires identiques sont, en principe, groupés (2). Les questions posées par ces litiges devaient présenter des points communs et leur résolution ne devait point être si ardue ; on en donne comme exemple les devis pour réparations des nefs des églises paroissiales. Telles de « simples mesures administratives », ces affaires devaient être préparées par les bureaux du Conseil ou du Contrôle général et, en séance, le Conseil ne devait s'y arrêter que quelques instants, « le temps, sans doute, de dire le nom de la paroisse et de l'intendant et le montant du devis » (3). De plus, beaucoup d'affaires intéressent, non une séance plénière du Conseil, mais le travail d'un bureau, qui rend alors lui-même la décision. L'« arrêt du Conseil » sauvegarde l'unité indispensable que doit présenter le Conseil du Roi. Ainsi, « le grand nombre des arrêts ne porte pas témoignage contre l'intervention effective du Conseil : il souligne l'ingéniosité de ses méthodes dans la préparation et l'expédition des affaires » (4). Enfin, s'il arrive — et l'on admet que ce n'est pas impossible — que le Contrôleur général fasse mettre en forme d'arrêt du Conseil une décision émanant de lui seul, « du moins devra-t-il en passer par une formalité irréductible : la signature du Chancelier », lequel est « le défenseur-né du Conseil et des prérogatives de ses membres ». Il n'y a aucune raison pour qu'il prenne la responsabilité de signer un arrêt, uniquement pour « faire plaisir » au Contrôleur général (5).

En somme, on admet, de part et d'autre, que tous les arrêts du Conseil du Roi ne sont pas délibérés en séance plénière. Ce qui divise les historiens, c'est plutôt une question de mesure : ou bien, la plupart des « arrêts du Conseil » émanent, en réalité, des bureaux du Contrôle général — et en ce cas on peut véritablement parler de fiction — ou bien seuls quelques-uns d'entre eux ont échappé aux séances régulières du Conseil. Que suggèrent les textes ? Que disent les contemporains ? Que révèle la pratique ?

L'édit de juin 1777, lorsqu'il crée un Comité contentieux des Finances, veut ainsi « prévenir les inconvénients inséparables du trop

(1) OLIVIER-MARTIN, lors de la séance de la Société d'Histoire moderne, du 6 février 1938, pub. dans *Bull. de la Soc. d'hist. mod.*, 6 février 1938, pp. 10-16. Ses arguments sont remarquablement développés dans son cours de doctorat, *Le Conseil d'Etat du Roi*, *op. cit.*, pp. 335-350.

(2) On l'a d'ailleurs constaté. (Voir pp. 176-181).

(3). OLIVIER-MARTIN, *op. cit.*, p. 348.

(4) Ibidem, p. 349.

(5) Ibidem.

grand nombre de décisions abandonnées jusqu'à présent au ministre des Finances ». Or, l'organisme nouveau, destiné à sauvegarder les intérêts des particuliers, n'est nullement créé pour « contrarier l'unité de dessein et d'opération nécessaire à une telle administration » : le Contrôleur général et ses services. Il n'est, pour le ministre, qu'un « moyen de se garantir de la surprise et de l'erreur » (1). On laisse donc entendre que l'on a simplement voulu, dans un esprit de justice, que soit respectée à l'avenir « l'observation des règles et formes » dans des décisions prises, en fait, par le Contrôleur général et qui continueront de l'être. Mais s'agit-il de toutes les décisions du contentieux financier ou seulement de quelques-unes d'entre elles, les plus simples, lesquelles ne sont que pour la forme tranchées par des « arrêts du Conseil » ?

Dix ans plus tard, le second règlement du 5 juin 1787 va donner à ce sujet des indications beaucoup plus précises et beaucoup plus graves. Traitant, in fine, du fonctionnement même du Comité contentieux des Finances, il prévoit : « Les avis du Comité contentieux seront remis au Contrôleur général, et les arrêts seront rendus sur le rapport du Président du Comité, à moins toutefois que l'affaire ne fut telle qu'il dût en être rendu compte à Sa Majesté » (article 9 (2)). On comprend très bien qu'en séance du Conseil le rapport d'une affaire examinée par le Comité contentieux soit fait par le président de l'organisme : on a d'ailleurs constaté qu'il en était ainsi dans la pratique (3). On s'étonne déjà, de ce fait, que les avis du Comité soient remis au Contrôleur général, lequel en effet n'a nullement à intervenir si c'est un autre Conseiller d'Etat — le président du Comité contentieux — qui fait le rapport en séance. Mais que penser du membre de phrase : « à moins toutefois que l'affaire ne fût telle qu'il dût en être rendu compte à Sa Majesté », puisque, normalement, c'est de toute affaire qu'il doit être rendu compte au Roi, étant en son Conseil ou en son Conseil ? Une solution s'impose : c'est par le Contrôleur général que sont rendus, en principe, les « arrêts », sur rapport du président du Comité contentieux ; seules certaines affaires, celles, sans doute, qui présentent un exceptionnel caractère de gravité, sont soumises à une séance régulière du Conseil royal des Finances et du Commerce, lequel, d'ailleurs, doit se réunir au minimum une fois par mois (4).

(1) Pièce justif. I, p. 264.

(2) Pièce justif. III, p. 271.

(3) Voir p. 234.

(4) Le premier règlement du 5 juin 1787, en son article 5, le prévoit expressément. Une fois par quinzaine se tiendra d'ailleurs une sorte de comité préparatoire à ce Conseil royal des Finances et du Commerce, « pour préparer les matières qui pourront être portées au Conseil ». (Pièce justif. II, p. 267, art. 6).

Cette organisation, suggérée par le second règlement du 5 juin 1787, l'est à nouveau, de façon peut-être encore moins voilée, par le règlement du 9 août 1789. Ce texte crée un Comité contentieux des Départements (1), dont la procédure sera la suivante : « Les avis du Comité seront remis au Secrétaire d'Etat du département ; et, dans le cas où une affaire aura paru d'une nature et d'une importance telles qu'il doive en être rendu un compte particulier au Roi, Sa Majesté appellera à son Conseil les Conseillers d'Etat composant ledit Comité et le Maître des Requêtes rapporteur, pour, sur son rapport, être statué par Sa Majesté » (article 5). Or, il est prévu par l'article 6 : « Il en sera usé de même à l'égard du Comité contentieux des Finances » (2). On laisse donc entendre que les affaires du contentieux financier — comme toutes les autres affaires aboutissant au Conseil d'ailleurs — ne sont soumises à une séance régulière que si elles sont « d'une nature et d'une importance telles » qu'elles doivent être connues du Roi ; le Conseil, en la circonstance, n'est composé que des membres du Comité contentieux intéressé et du Maître des Requêtes qui a rapporté audit Comité. On devine que les autres affaires sont décidées, suivant leur nature, par le Contrôleur général ou le Secrétaire d'Etat compétent. Seulement, cette organisation du Conseil du Roi à l'extrême fin de l'Ancien Régime, si elle est presque avouée par les règlements de 1787 et 1789, elle était déjà suggérée par l'édit de juin 1777 (3), pris lui-même, manifestement, pour répondre à certaines critiques lancées contre les pratiques du Contrôleur général. Les contemporains, en effet, n'avaient-ils pas dénoncé certaines méthodes de travail des hauts personnages de l'administration financière ?

Entre 1756 et 1775, la Cour des aides de Paris n'avait cessé de faire des « remontrances » et des « représentations » au pouvoir royal (4). Dès le 23 juin 1761, dans des remontrances au sujet de la taille, elle avait glissé contre les arrêts du Conseil la critique suivante : « Dans toute autre matière, lorsqu'un particulier se pourvoit contre l'arrêt d'une Cour, la question est discutée par les magistrats appelés au Conseil de Votre Majesté, mais il est notoire qu'en matière d'imposition, c'est par l'avis d'un seul magistrat que les questions les plus importantes sont discutées » (5). En 1770 (6), la Cour des Aides va même oser dire que les arrêts du Conseil ne sont que des « dénominations » : les cassations

(1) Voir pp. 13-14. Ce règlement avait d'ailleurs réuni en un seul « Conseil d'Etat » le Conseil des Dépêches et le Conseil royal des Finances et du Commerce (article premier). Pièce justif. IV, p. 272.

(2) Ibidem, p. 273.

(3) Voir p. 241.

(4) Voir pp. 64-74.

(5) Voir p. 69.

(6) Remontrances du 17 août 1770. (Voir pp. 69-71).

et évocations des arrêts des Cours supérieures, prononcées sous forme d'arrêts du Conseil, sont faites, en réalité, par le « tribunal » du ministre des Finances, qui est, à lui seul, le Conseil (1). Ces graves accusations, la Cour des aides les formule avec plus de force encore en 1775, lors de ses deux dernières remontrances. Le 10 avril, tout d'abord, elle proclame : « Il faut que Votre Majesté sache que, depuis plus de cent ans, ce qu'on appelle son Conseil en matière de finance, consiste dans le Contrôleur général et un seul rapporteur : c'est depuis longtemps un Intendant des Finances ». Il est impossible que le Conseil du Roi ait réellement délibéré tous ces actes que l'on nomme arrêts du Conseil, « parce qu'on en rend trop et que les Conseils royaux des Finances sont trop rares pour que toutes ces affaires y soient portées... nous avançons un fait notoire en disant que le Conseil n'en entend jamais parler » (2). Le 6 mai enfin, dans ses dernières remontrances, lesquelles sont une longue diatribe contre tout ce qu'elle considère comme des abus, la Cour des aides réaffirme que le « Conseil des finances... ne se tient réellement ni en présence de Votre Majesté, ni sous les yeux du chef de la justice, auquel n'assistent ni les Conseillers d'Etat, ni les Maîtres des Requêtes, et qui n'est composé que d'un Contrôleur général et d'un seul Intendant des Finances ; où, par conséquent, l'Intendant des Finances est presque toujours le seul juge, car il est rare qu'un Contrôleur général ait le temps de s'occuper des affaires contentieuses » (3). Dans toutes ses critiques contre les arrêts du Conseil, la Cour des aides peut, certes, être suspectée de partialité : nombre de ses propres arrêts sont cassés en Conseil du Roi et elle le supporte fort mal. Il n'en demeure pas moins que ses affirmations, précises, répétées, rendent son inquiétant. Or, il se trouve qu'entre 1761 — date à laquelle la Cour des Aides s'élève pour la première fois contre les arrêts financiers du Conseil — et 1770, où ses critiques éclatent vraiment, on dispose d'un témoignage apparemment plus sérieux, puisqu'émanant, vraisemblablement, d'un personnage qui touchait de près le monde du Conseil (4).

Vers 1768, selon l'auteur anonyme du « commentaire » du règlement de 1661, le Conseil royal des Finances ne se réunissait plus « que pour arrêter les comptes du Trésor royal, répondre aux cayers des pays d'Etats et pour décider de temps en temps quelques affaires contentieuses. Les autres se décident suivant leur département, entre M. le Contrôleur général et les Intendants des Finances. Les arrêts n'en sont pas moins

(1) Ibidem, Mémoires pour servir à l'histoire du droit public de la France..., *op. cit.*, pp. 526, 529.

(2) Voir p. 71.

(3) Remontrances du 6 mai 1775. (Voir p. 72).

(4) Voir pp. 58 - 59.

rendus par le Roi en son Conseil ou étant en son Conseil... » (article 13) (1). Donc, s'il faut en croire cet anonyme, sous le règne de Louis XV, le Conseil royal des Finances expédie un certain contentieux, mais uniquement lorsqu'il s'agit de litiges graves, qui doivent être connus du Roi et finalement tranchés par lui. Le reste du temps, ce sont le Contrôleur général et ses collaborateurs qui décident, sous forme d'« arrêts du Conseil du Roi ». Ce témoignage est-il confirmé par d'autres ?

A l'avènement de Louis XVI, l'abbé de Véri brosse un tableau du fonctionnement des ministères et des Conseils pour mai et juin 1774, lequel laisse beaucoup à penser sous ce rapport. Il y est question de fréquentes réunions ministérielles et de nombreuses séances du Conseil. C'est ainsi que « celui d'Etat s'est tenu régulièrement deux fois par semaine et celui des Dépêches une fois seulement. Celui des Finances n'a pas encore eu lieu : il ne s'en tenait plus depuis longtemps, soit par leur inutilité, soit plus encore par la commodité du Chef de Finance qui décidait seul avec le Roi, ou par lui même sans l'intervention du Roi, ou encore sur le rapport fait dans son cabinet par chaque Intendant de Finance ou par son commis. On ne peut pas nier que les Conseils fixes sont souvent un temps perdu, et que même ils retardent la marche nécessaire des affaires d'administration, mais, d'autre part, leur suppression rend le Chef des Finances absolu dans tous les détails. Les plans généraux de finance ne sont contredits par personne, s'il le veut, parce qu'il ne les communique qu'à ceux qu'il choisit dans chaque occasion. Une foule d'affaires particulières, dans lesquelles on dépouille l'un pour donner à l'autre, dépendent de son seul arbitre. La décision prend cependant le nom d'« arrêt du Conseil », c'est-à-dire qu'elle paraît sous la forme d'une discussion légale et contradictoire devant un corps de magistrats, lorsqu'elle n'est que l'opinion d'un homme. Cet homme n'a pas connu les raisons des particuliers, s'il n'a pas voulu les écouter et, pour dire le vrai, il n'en a pas le temps physique quand il en aurait la volonté » (2). Certes, l'abbé de Véri semble ignorer et c'est assez compréhensible pour un homme qui ne s'intéressait vraiment qu'à l'actualité politique de la Cour, que les bureaux du Contrôleur général et des Intendants des Finances, au stade de la préparation des dossiers, examinaient les différents mémoires échangés par les parties, prenaient l'avis de personnes qualifiées, sollicitaient l'opinion de l'intendant de la province. Mais il sait, comme tous ceux qui vivent à la Cour, que le « Conseil des Finances » est rarissime, voire en sommeil complet.

(1) Ed. M. ANTOINE, *Les Conseils de finances...*, article cité.

(2) VÉRI, *Journal*, *op. cit.*, pp. 96-97.

Bref, s'il faut en croire ce qu'il note dans son Journal, l'évolution déjà amorcée au XVII^e siècle par Colbert s'est encore accentuée au moment où il écrit : dans l'administration financière, l'intervention du Conseil s'estompe de plus en plus. Colbert avait entraîné la disparition du Conseil d'Etat et Finances ; en 1768, le Conseil royal des Finances connaissait encore des affaires contentieuses les plus graves ; six ans plus tard, il ne se réunit plus du tout ; c'est le « Chef des Finances » — faut-il lire le Contrôleur général — qui rend à lui seul la sentence, fictivement ensuite coulée dans le moule diplomatique d'un arrêt délibéré en Conseil. L'abbé de Véri souligne les inconvénients de la méthode : même pour un homme de bonne foi, il ne peut raisonnablement décider en connaissance de cause. Dans ces conditions, la tâche dépasse ses forces.

Cette besogne écrasante du Contrôleur général a frappé Necker à son arrivée au ministère. Dans son compte rendu des Finances de 1781, il décrit, avec quelque lyrisme, le rôle difficile qui est le sien et il ajoute : « qu'était-ce donc quand à ce courant d'administration se joignaient encore toutes les décisions contentieuses et tous les arrêts qui, censés rendus au Conseil royal des Finances, émanaient cependant de la simple disposition du Contrôleur général ? Etait-ce humainement possible qu'il y donnât l'attention nécessaire sans se détourner entièrement des objets d'administration ? Mais l'amour de l'autorité, la crainte de son partage et souvent aussi les inconvénients que ce partage entraîne avaient sans doute empêché les ministres des finances de chercher un remède efficace à cette constitution : aussi les plaintes sur les arrêts du Conseil rendus en finance étaient-elles fréquentes, et leur discrédit auprès des Cours était une source continuelle de difficultés » (1). Comme la Cour des Aides, comme l'abbé de Véri, Necker souligne l'impossibilité physique, pour le Contrôleur général des Finances, d'apporter tous ses soins à la décision des affaires contentieuses qui lui incombe en fait. Mais il rejoint aussi curieusement la Cour des Aides lorsqu'il parle du « discrédit » dans lequel étaient tombés les « arrêts du Conseil ». On ne peut manquer de faire un rapprochement avec les violentes critiques de la Cour contre les arrêts du Conseil à la suite de la cassation, en 1770, de plusieurs de ses arrêts, notamment dans les affaires Thibault et Monnerat (2). L'exposé de ces difficultés avec les Cours supérieures, Necker l'utilise d'ailleurs, en guise d'introduction, pour justifier la création du Comité contentieux des Finances (3).

(1) NECKER, *Œuvres*, *op. cit.*, p. 59.

(2) Voir pp. 67-68.

(3) NECKER, *Œuvres*, *op. cit.*, pp. 58-60.

Necker reconnaît donc, en janvier 1781, alors qu'il est encore Contrôleur général des Finances, que la plupart des affaires du contentieux financier, tranchées officiellement par arrêts du Conseil royal des Finances, sont en fait décidées par le Contrôleur général lui-même. Or, à l'extrême fin de l'Ancien Régime, un autre contemporain, Champion de Cicé, Garde des Sceaux (1), va encore plus loin, dans un « Mémoire sur la réunion au Conseil d'Etat, du Conseil des Dépêches et du Conseil royal des Finances et du Commerce », qu'il présenta au roi Louis XVI (2). Après avoir indiqué qu'en 1787 existaient quatre Conseils présidés personnellement par le Roi — Conseil d'En-Haut, Conseil des Dépêches, Conseil royal des Finances et Conseil royal de Commerce — le Garde des Sceaux note que le Conseil royal des Finances ne se tenait guère que sept ou huit fois par an pour arrêter les comptes du Trésor royal, « ou pour juger quelques affaires contentieuses que leur importance ou d'autres considérations déterminaient à y porter ». Or, « à l'époque du mois de juin 1787, M. l'archevêque de Sens (3) proposa à Votre Majesté de réunir le Conseil royal de Commerce à celui des Finances pour ne former qu'un seul sous la dénomination de Conseil royal des Finances et du Commerce et il établit un ordre de travail qu'il crut propre à donner à ce nouveau Conseil une activité suivie. Cette activité, dont il ne paraît pas qu'il soit résulté de grands avantages, a cessé avec lui et ce Conseil ne s'est pas tenu une fois depuis sa retraite. Il faut convenir que *le véritable Conseil des Finances c'est le Comité contentieux*, où se rapportent et se discutent toutes les affaires qui étaient originairement portées au Conseil royal et qu'ensuite les Contrôleurs généraux s'étaient réservées pour les juger dans leur cabinet sur le rapport des Intendants des Finances ou des premiers commis du Contrôle général ». Donc, s'il faut en croire Champion de Cicé, en 1787, le Conseil royal des Finances ne se réunit que très rarement — sept ou huit fois par an tout au plus — pour arrêter les comptes du Trésor royal et trancher quelques affaires contentieuses. C'est exactement la situation que décrivait, vers 1768, l'auteur du « commentaire » du règlement de 1661 (4). Or, non seulement le « programme de travail » établi par Loménie de Brienne, lequel inspira les deux règlements du 5 juin 1787 (5), fut impuissant à redonner au Conseil

(1) Il était archevêque de Bordeaux. (MARION, Dictionnaire des institutions..., *op. cit.*, V^e Garde des Sceaux).

(2) Arch. nat. BB³⁰ 63, retrouvé et publié (extraits) par M. ANTOINE, Les Conseils de finances sous le règne de Louis XV, *article cité*, pp. 184-185.

(3) Loménie de Brienne, premier ministre et chef du Conseil royal.

(4) Voir pp. 243-244.

(5) Pièces justif. II et III, pp. 266-268, 269-271.

son activité d'antan, mais, après le départ de Brienne, le Conseil cesse complètement de se réunir et il en est encore ainsi au moment où lui, Champion de Cicé, écrit. Il y a beau temps que les affaires contentieuses ne sont plus portées au Conseil royal des Finances : dans la réalité, elles ne « se rapportent » et ne « se discutent » qu'au Comité contentieux des Finances.

Les critiques de la Cour des Aides, amorcées en 1761 et développées au cours des années suivantes, étaient déjà inquiétantes. Les témoignages des autres contemporains sont trop concordants pour ne pas avoir exprimé la vérité : selon l'auteur du « Commentaire » du règlement de 1661, le Conseil royal des Finances, vers 1768, ne se réunit plus qu'exceptionnellement ; les affaires contentieuses, normalement, sont tranchées par le Contrôleur général et les Intendants des Finances ; toutefois, « les arrêts n'en sont pas moins rendus par le Roi en son Conseil ou étant en son Conseil ». En mai-juin 1774, aux dires de l'abbé de Véri, il en est toujours ainsi. En 1781, le Contrôleur général des Finances lui-même prend la voix de Necker pour déclarer avoir été submergé, à son arrivée au ministère, par la masse de décisions contentieuses qu'il devait prendre. A l'extrême fin de l'Ancien Régime, le Garde des Sceaux, Champion de Cicé, indique que les affaires ne font l'objet d'une véritable discussion qu'au Comité contentieux des Finances. Les affirmations de ces contemporains sont, certes, d'un très grand poids, mais les témoignages de la pratique sont plus accablants encore.

Lorsqu'on a étudié le fonctionnement du Comité contentieux, on a vu que les dossiers du contentieux financier aboutissant au Conseil du Roi, étaient, en fait, entièrement instruits par les bureaux du Contrôle général (1). Ce seul fait, à vrai dire, ne prouve pas que, ce que l'on ne cessa de nommer les « arrêts du Conseil » aient été rendus en réalité par le Contrôleur général, puisqu'en principe ce personnage, traditionnellement, était seul rapporteur au Conseil royal des Finances. Instruisant les dossiers, ses collaborateurs — Intendants des Finances, premiers commis — pouvaient donc simplement lui préparer le travail, facilitant ainsi son intervention en séance. Pourtant, les méthodes mêmes de préparation des dossiers contiennent des indices trop graves pour qu'on ne s'y arrête pas ici.

Certes, jusqu'à la fin de l'Ancien Régime, on respecte la fiction des arrêts du Conseil, pour des raisons diverses d'ailleurs. Lorsque, le 18 février 1783, Moreau de Beaumont, alors président du Comité contentieux, écrit au Contrôleur général Joly de Fleury pour lui rappeler

(1) Voir pp. 212-213.

dans quelles circonstances l'affaire du marquis de Bandol avait déjà été examinée au Comité, il parle des deux « arrêts du *Conseil des Finances* » rendus en conformité des décisions du Comité (1). Ce faisant, Moreau de Beaumont se montre bien un homme du Conseil : il n'y a aucune raison pour qu'il marque sa subordination — et celle du Comité contentieux tout entier — envers le ministre, qui joue en fait le rôle du Conseil. C'est à des mobiles différents qu'obéit l'Intendant des Finances Blondel, le 4 septembre 1790, lorsqu'il avise Boucheporn, intendant à Auch ; « que, d'après l'avis de MM. les magistrats du Comité contentieux des finances, adopté par M. le Contrôleur général, le *Conseil* a rendu, le 22 du mois dernier, un arrêt qui déboute le sieur Decamps... de son appel de votre ordonnance... » (2). Même si l'intendant d'Auch — et c'est fort probable — sait à quoi s'en tenir sur le rôle effectif du Conseil dans l'appel de ses ordonnances, la correspondance officielle ne doit pas y faire allusion. Quelles habitudes de travail se cachent donc derrière cette façade ?

Il n'y a guère de doute que ce n'est pas le Conseil royal des Finances qui décida de renvoyer l'affaire des habitants du Cussey-sur-Lizon au Conseil privé : quand le dossier fut en état, c'est-à-dire quand les bureaux de l'Intendant des Finances Blondel eurent obtenu l'avis de l'intendant de la province et celui du Comité contentieux des Finances, un mémoire complet fut adressé au Contrôleur général Lambert. Or, celui-ci écrivit sur le document lui-même : « Porter au Conseil privé suivant l'avis du Comité contentieux » (3). Lorsqu'on avise l'avocat des requérants, on le fait sous cette forme : « ...il vient d'être décidé par MM. les magistrats du Comité contentieux des Finances... » (4). Quelques jours auparavant, on avait écrit à peu près dans les mêmes termes à l'intendant de Franche-Comté, en précisant toutefois : « ...cet avis a été adopté par M. le Contrôleur général » (5). A partir du moment où l'on a admis que les dossiers sont préparés par les bureaux

(1) Pièce justif. XXXI, p. 306.

(2) Voir p. 208. Dans l'affaire des habitants de Cussey-sur-Lizon, l'Intendant des Finances Blondel avait usé d'un style plus direct pour écrire à Caumartin de Saint-Ange, intendant en Franche-Comté : « MM. les Magistrats, qui composent le Comité, ont pensé que ces habitants devaient porter leur demande au Conseil privé. Cet avis a été adopté par M. le Contrôleur général. L'avocat, chargé de la défense de ces habitants, est informé de cette décision... » (voir p. 195). Mais la procédure suivie dans cette affaire est un peu particulière en ce sens que le Contrôleur général, tout comme le Comité contentieux d'ailleurs, ne rendit pas de décision au fond et l'on comprend que l'on ait pas cherché, ici, à dissimuler son rôle.

(3) Voir p. 194.

(4) Voir p. 195.

(5) Ibidem.

du Contrôle général, on peut très bien admettre aussi que, même dans l'hypothèse où le Conseil royal des Finances se réunit encore normalement, le Contrôleur général ne lui soumette pas cette affaire et qu'il décide de lui-même de la renvoyer au Conseil privé. La terminologie même des différentes pièces que l'on vient d'évoquer ne prouve donc pas, de manière décisive, que le Contrôleur général a pour habitude de jouer le rôle du Conseil. Mais, sur un plan général, la lettre par laquelle — dans la même affaire — Rissé de Caubray, avocat au Conseil, fait part de son intention de se pourvoir au Conseil privé, est, elle, très significative : il demande à Blondel de lui délivrer, sans frais, une ampliation de la décision du Comité contentieux, parce qu'« il serait trop dispendieux pour la communauté de *lever l'arrêt* qui renvoie la demande au Conseil privé » (1). Or, Rissé de Caubray savait, par hypothèse, que la décision de renvoi au Conseil privé n'avait pas été prise par le Conseil royal des Finances. Mais il savait aussi, sa lettre le prouve, que les décisions prises par le Contrôleur général des Finances, conformes ou non à celles du Comité contentieux, l'étaient sous forme d'« *arrêts du Conseil* ».

Le langage même dont usent les gens du Contrôle général est plus significatif encore. C'est le fait, tout d'abord, de « proposer au ministre de viser un arrêt délibéré par le Comité contentieux des Finances... », dans le cas, précisément, où ledit Comité avait établi un véritable projet d'arrêt (2). Si le Conseil royal des Finances devait, normalement, connaître de l'affaire, non seulement le Comité contentieux ne jugerait pas utile d'établir un tel projet, mais on ne demanderait pas au Contrôleur général de « viser » ledit arrêt, puisque, en principe, il aurait à en faire le rapport au Conseil, qui déciderait et ferait dresser l'arrêt par l'un de ses secrétaires. De même pour quelles raisons le dossier du marquis de Bandol renferme-t-il un projet d'arrêt qui porte, en marge, la mention suivante : « Arrêt du (un blanc) février 1783. A M. Duterrage le 24 ? » (3) Villiers du Terrage était un premier commis du Contrôle général chargé du dépôt des minutes des arrêts en finance (4) ; l'arrêt dont s'agit fut « rendu » le 25 février 1783 (5). S'il avait vraiment été délibéré par le Conseil à cette séance du 25 février 1783, on ne voit pas pourquoi, la veille, on aurait adressé à l'un des commis du Contrôle général — précisément chargé du dépôt des minutes — un projet d'arrêt dont la date est en blanc. Lorsqu'est

(1) Voir p. 195.

(2) Affaire Berger, pièce n° 57, voir p. 202.

(3) Pièce justif. XXXII, p. 307.

(4) Voir pp. 152-153 et *Almanach royal* 1783, pp. 251-253.

(5) Voir p. 175.

tranchée l'affaire De Camps, ce sont cette fois les services du *Contrôle général* qui font tenir à Bergeret, le secrétaire-greffier du Conseil de service à cette époque de l'année, un projet d'arrêt « daté du 22 août 1790 » (1) : si les magistrats du Conseil avaient véritablement rendu l'arrêt, ledit Bergeret en aurait eu connaissance au cours de la séance. On n'a plus aucun doute sur la réalité que cachent les arrêts du Conseil lorsqu'on lit, sur un document intitulé : « Département des revenus casuels et dont il a déjà été parlé : « Arrêt d'évocation au Conseil rendu par M. le Contrôleur général sur la requête du sieur Hermite... » et, un peu plus loin : « Renvoi à M. Foulon d'Ecottier de la requête d'opposition du sieur Griek à l'arrêt du 1^{er} août 1784 qui, entre autres dispositions, ordonne la réunion de son office de notaire royal à Gravelines au Corps municipal, pour en faire son rapport à M. le Contrôleur général qui a rendu l'arrêt dont s'agit » (2). Or, on avait donné à cet arrêt du 1^{er} août 1784 la forme diplomatique d'un arrêt en commandement (3).

La pratique et le langage du temps révèlent donc, de manière indiscutable, que, pour la plupart des affaires contentieuses ressortissant aux matières incluses dans les « départements de finance », la décision n'émane pas du Conseil royal des Finances, lequel — les contemporains nous l'ont dit — ne se réunit pratiquement plus depuis le milieu du XVIII^e siècle. Les dossiers, toujours introduits par une requête signée d'un avocat au Conseil, sont entièrement préparés par les bureaux du Contrôle général. Le ministre est appelé à donner son accord sur un projet de décision et la solution finalement choisie revêt la forme d'un « arrêt du Conseil », simple ou en commandement. Seuls, sans doute, les litiges mettant en jeu les intérêts royaux d'une manière exceptionnellement grave sont effectivement tranchés en Conseil royal. On doit donc en conclure que la plupart des arrêts du Conseil rendus « en finance » et dont les minutes, aux Archives nationales, sont conservées dans la première partie de la série E, ne sont que des fictions juridiques.

(1) Voir p. 207.

(2) Pièce justific. XXXIII, p. 308.

(3) Il se trouve ainsi résumé dans un registre du Conseil du Roi, contenant des résumés d'arrêts pour la période du 4 juillet au 31 décembre 1784 : « Arrêt qui évoque au Conseil les contestations introduites au Parlement de Paris contre la ville de Gravelines par le sieur Griek ; et y faisant droit, maintient les baillis mayeur et échevins de ladite ville dans le droit exclusif de faire les inventaires, comptes, partages, et autres actes dans toutes les successions et fait défense de les troubler ; ordonne que l'office de notaire royal à Gravelines dont ledit sieur Griek a été pourvu sera réuni à perpétuité au magistrat de cette ville, à la charge de rembourser ledit sieur Griek ». (*Arch. nat.* E 2737).

III. — L'incidence du Comité contentieux des Finances dans l'élaboration des arrêts en finance.

L'existence d'un Comité contentieux des Finances, à partir de 1777, a-t-elle apporté un changement à ces pratiques ? Comment le Garde des Sceaux a-t-il pu affirmer que l'organisme était le « véritable Conseil des Finances » ? (1).

Formellement, tout d'abord, cette création de juin 1777 a déjà apporté une modification juridique considérable à l'expédition des affaires administratives et financières à la fin du XVIII^e siècle. Le Comité contentieux, en effet, est composé de magistrats, rompus aux traditions procédurales du Conseil des parties, alors que les employés du Contrôle général ne sont que des techniciens du contentieux administratif. Le Comité entend rapporter les affaires par les Maîtres des Requêtes auxquels son président les confie et il délibère ensuite, comme seule peut le faire une assemblée de magistrats. En créant un Comité contentieux des Finances en 1777, on a donc restauré l'ancienne « discussion légale et contradictoire devant un corps de magistrats » que regrettaient l'abbé de Véri et ses contemporains. A l'exception de quelques litiges encore jugés pour mémoire dans les très rares hypothèses où le Conseil royal des Finances se réunit encore à la fin du XVIII^e siècle, le Comité contentieux des Finances est donc, de par sa composition, la seule formation du Conseil qui s'insère dans le règlement du contentieux administratif et financier. Dans ce sens, se comprend déjà parfaitement le jugement porté sur l'organisme, en 1789, par le Garde des Sceaux Champion de Cicé.

Mais le rôle du Comité contentieux n'est pas purement formel. Certes, les textes — aussi bien l'édit de juin 1777 que les règlements des 5 juin 1787 et 9 août 1789 — le subordonnent au Contrôleur général, auquel il remet ses « avis ». Dans la pratique même, lorsque le Comité contentieux a fait connaître sa décision, brièvement ou en établissant un projet d'arrêt, les bureaux du Contrôle dressent pour le ministre une sorte d'état définitif de l'affaire (2), en y joignant parfois leurs propres observations. Il arrive alors que le ministre s'écarte de l'avis donné par le Comité contentieux, en particulier lorsque celui-ci a donné un avis de grâce (3). Hormis ce cas, on peut dire que le Comité régularise, au sens technique du terme, l'expédition du contentieux administratif et financier par les services du Contrôle général, et que le ministre entérine purement

(1) Champion de Cicé. (Voir pp. 246 - 247).

(2) Voir p. 212.

(3) Voir p. 232.

et simplement l'avis qui lui a été donné par le Comité (1). En fait, le véritable auteur des décisions rendues en finance, c'est le Comité lui-même. Il est donc bien, tant dans la forme que quant au fond, le « véritable Conseil des Finances » dont a parlé Champion de Cicé.

L'autorité du Comité contentieux est donc plus grande qu'on n'aurait pu le croire et qu'aurait peut-être pu le souhaiter un Contrôleur général jaloux de ses décisions. Son autorité n'est évidemment pas dans les textes. Elle lui vient de la personnalité de ses membres, tous Conseillers d'Etat et magistrats. Elle lui vient d'une tradition séculaire en vertu de laquelle le Conseil coiffait toujours le ministériat. Elle lui vient de l'opinion publique qui l'a imposé. Le Contrôleur général des Finances a pu croire, un moment, avoir eu raison du Conseil. Effectivement, les textes réglementaires subordonnent le Comité contentieux au Contrôle général. En fait, le ministre n'a osé s'éloigner des « avis » du Comité que dans la mesure où ceux-ci contenaient des mesures de grâce et pour revenir simplement à la règle de droit : toutes les fois que la décision du Comité était fondée en droit, le Contrôleur général l'a entérinée. Par l'effet d'un paradoxe singulier, la sourde rivalité entre Conseil et ministériat a éloigné finalement la solution administrative, celle qui s'appuie sur l'opportunité contingente et favorise tantôt — par omnipotence — l'administration, tantôt — par démagogie — le particulier. Le Comité contentieux oblige à la solution judiciaire, celle qui ne ménage ni le particulier, ni l'administration, mais tranche selon la norme du droit.

Le Comité contentieux des Finances apparaît donc comme la seule application d'une procédure véritablement juridictionnelle qu'il y ait eu, à la fin de l'Ancien Régime, dans le règlement du contentieux administratif et financier porté au Conseil du Roi.

(1) Voir pp. 226 - 229.

CONCLUSION

Les méthodes de travail adoptées par l'administration de l'Ancien Régime finissant pour le traitement des affaires contentieuses, ont-elles sombré avec le Conseil du Roi, en avril 1791 ?

L'un des plus célèbres publicistes de la fin du XIX^e siècle écrivait en 1882 : « Le Conseil d'Etat de l'an VIII et de 1806 est un retour à l'ancienne institution du Conseil du Roi, on y voit même revivre les dénominations autrefois usitées soit pour le corps lui-même, soit pour ses membres qui reprennent le titre de Conseillers d'Etat et de Maîtres des Requêtes. Les attributions essentielles du Conseil en matière législative, administrative et contentieuse lui sont rendues, sauf celles qui avaient appartenu au Conseil des parties et qui restent dévolues à la Cour de Cassation. La commission du contentieux, établie en 1806, et qui est ordinairement présentée comme une création propre de cette époque, s'inspire manifestement du *Comité du contentieux des départements* institué par Louis XVI à la veille de la Révolution » (1). De nos jours, un Conseiller d'Etat n'a pas craint d'affirmer que l'origine de la commission du contentieux de 1806 était plus ancienne encore : « Louis XVI crée, en 1777, le *Comité contentieux des Finances*, en août 1789, le Comité du contentieux des Départements. Ce ne sont l'un et l'autre que des bureaux particulièrement importants et spécialisés dans les affaires contentieuses. Par leur création, et bien que le second n'ait pas eu le temps de fonctionner, la monarchie avait, avant de disparaître, exactement défini les méthodes dont tout le XIX^e siècle allait faire usage » (2).

(1) LAFERRIÈRE, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, t. I, p. 181.

(2) T. SAUVEL, Ce que le Conseil d'Etat doit au passé, dans *Rev. hist. de droit français et étranger* 1950, p. 428. Du même auteur, voir aussi un article intitulé « Du Palais de la Cité au Palais Royal », dans : *Le Conseil d'Etat*, livre jubilaire publié pour commémorer son cent-cinquantième anniversaire, Paris, 1952, pp. 36-37.

M^{me} BOULET-SAUTEL, dans un cours de doctorat d'Histoire du droit public professé en 1955-1956, a poussé plus loin encore la démonstration d'une parenté organique entre Comité contentieux des Finances d'Ancien Régime et commission du contentieux du Conseil d'Etat napoléonien. C'est de ces conclusions dont nous nous inspirons ici.

Certes, entre la chute du Conseil du Roi et la résurgence de ses méthodes, sous le premier Empire, le temps semble avoir creusé un assez large fossé, puisque le Conseil d'Etat ne fut créé qu'en 1806. Le hiatus, cependant, n'est qu'apparent. La Révolution avait pensé faire table rase de la tradition monarchique en séparant nettement les trois pouvoirs législatif, exécutif, judiciaire. Mais en faisant du chef de l'exécutif le régulateur suprême du contentieux administratif, elle retournait par là, curieusement, aux errements secrets de l'Ancien Régime, où la puissance acquise par le Contrôleur général des Finances avait réduit à une pure fiction l'intervention du Conseil dans l'expédition des affaires litigieuses. Dès l'an III, cependant, se ranime la crainte ancienne de la monarchie à l'égard du ministériat et l'on commence à penser — Sieyes en tête — qu'il importe de séparer le gouvernement de l'exécutif, le premier étant action, le second pensée (1). C'est là la genèse du Conseil d'Etat, qui voit le jour avec la constitution du 22 frimaire an VIII. Sous la dépendance entière des Consuls — donc assez éloigné de l'idée que s'en faisait Sieyes — le Conseil d'Etat est chargé, par l'article 52 de ladite constitution, de rédiger les projets de lois, mais aussi de « résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière administrative » (2). Renouant avec la tradition d'Ancien Régime, l'organisme a donc la même compétence que le Conseil du Roi : il va jouer le même rôle que le Conseil des Dépêches, le Conseil royal des Finances et les Directions réunis. Quelles particularités du traitement des affaires contentieuses amenèrent-elles à lui adjoindre, en 1806, une commission du contentieux ?

Ni la constitution du 22 frimaire an VIII, ni le règlement du 5 nivose suivant sur le fonctionnement du Conseil d'Etat, ne prévoyaient de règles spéciales pour son activité contentieuse. Toujours saisi par le truchement d'un ministre — puisque à la différence du Conseil d'Etat, le recours direct des particuliers y est interdit — le Conseil d'Etat traite les dossiers contentieux de la même façon que tous les autres : chaque affaire, selon sa nature, est orientée par les Consuls vers l'une des cinq sections du Conseil : finances, législation, guerre, marine, intérieur ; elle pourra, s'il y a lieu, être renvoyée devant l'assemblée générale ; en tout état de cause, la solution proposée par le Conseil d'Etat n'aura de force juridique qu'approuvée par le gouvernement et passée en forme d'arrêté consulaire. Or, ce sont précisément ces décisions du Conseil d'Etat en matière contentieuse, qui ne sont au fond que des avis, qui vont être à l'origine de la procédure spéciale instaurée en 1806. Dans

(1) SIEYES, discours du 2 thermidor an III, passage rapporté par J. BOURDON, *La réforme judiciaire de l'an VIII*, t. II, pp. 49-50.

(2) *Bulletin annoté des Lois*, t. VIII, p. 335.

le silence de la constitution de l'an VIII, le Conseil d'Etat a tout d'abord, instinctivement, appliqué les deux lois révolutionnaires des 16 - 24 août et 7 - 11 septembre 1790, obligeant les tribunaux à motiver leurs jugements ; contrairement au Conseil du Roi, en effet, le Conseil d'Etat rend des avis motivés. Cette soumission spontanée du Conseil d'Etat aux lois judiciaires de 1790 quand il tranche d'un dossier contentieux, conduit invinciblement à penser qu'il se comporte en tribunal. Moralement, ses décisions en matière contentieuse revêtent l'autorité d'un jugement : Napoléon ne se reconnut pas le droit de les modifier (1). De là à conclure qu'en ce domaine le Conseil d'Etat exerce une véritable fonction juridictionnelle et à lui adjoindre pour ce faire un organisme adéquat, il n'y avait qu'un pas, qui fut franchi les 11 juin et 22 juillet 1806. L'analogie entre la commission du contentieux créée et organisée par ces deux textes et le Comité contentieux des Finances s'établit facilement si l'on tente une esquisse structurale de l'institution napoléonienne : composition, compétence, fonctionnement, rôle de la commission du contentieux sont étroitement calqués sur la composition, la compétence, le fonctionnement, le rôle du Comité contentieux des Finances d'Ancien Régime.

Le décret du 11 juin 1806 (2) prévoit que la commission du contentieux sera « présidée par le Grand-Juge, ministre de la justice, et composée de six Maîtres des Requêtes et de six auditeurs » (article 24). Précisément, les Maîtres des Requêtes, qui forment l'armature de l'organisme nouveau, sont introduits en même temps que lui au Conseil d'Etat, pour en faire partie aux côtés des Conseillers préexistants. Il est prévu à l'article 6 que lesdits Maîtres des Requêtes prendront séance après les Conseillers d'Etat et percevront le cinquième de leur traitement (article 9), qu' « ils feront le rapport de toutes les affaires contentieuses sur lesquelles le Conseil d'Etat prononce, de quelque manière qu'il en soit saisi, à l'exception de celles qui concernent la liquidation de la dette publique et les domaines nationaux, dont les rapports continueront d'être faits par les Conseillers d'Etat chargés de ces deux parties d'administration publique » (article 7), qu' « ils pourront prendre part à la *discussion* de toutes les affaires qui seront portées à notre Conseil d'Etat, et que, dans les affaires contentieuses, la voix du rapporteur sera comptée » (article 8). Les auditeurs, eux, qui existaient depuis un arrêté du 19

(1) En mars 1806, il aurait même expressément déclaré devant le Conseil d'Etat : « Le prince ne doit pas juger lui-même ». (PELET DE LA LOZÈRE, *Opinions de Napoléon*, pp. 191-192, rapporté par DURAND, *Etudes sur le Conseil d'Etat napoléonien*, p. 100).

(2) *Bulletin annoté des Lois*, t. XI, p. 349.

germinal an XI, ne participent pas à la discussion : ils se contentent d'assister aux séances du Conseil, à condition d'avoir deux années d'exercice (articles 11 et 12). Les Maîtres des Requêtes et les auditeurs devant faire partie de la commission du contentieux sont désignés chaque trimestre par l'Empereur (1). La commission a son propre secrétaire, probablement nommé par le Grand-Juge, sur présentation du secrétaire général du Conseil d'Etat (2).

La commission du contentieux voit donc entrer en son sein le Grand-Juge, ministre de la justice, alors que, sous l'Ancien Régime, le Contrôleur général des Finances ne pénétrait pas dans l'intimité des réunions du Comité contentieux et c'est sans doute là la nouveauté la plus remarquable de la création napoléonienne, nouveauté qui tient la commission du contentieux dans une position dépendante que n'a jamais connue le Comité contentieux d'Ancien Régime. Hormis cette présidence externe, la composition de la commission de 1806 s'apparente singulièrement à celle de l'ancien Comité : elle est composée de Maîtres des Requêtes et d'auditeurs, alors que le Comité de jadis comptait des Conseillers d'Etat et des Maîtres des Requêtes. Mais les Maîtres des Requêtes du premier Empire, qui font partie intégrante du Conseil d'Etat et qui prennent part aux discussions, font, à peu de choses près, le même travail en commission que les Conseillers d'Etat de l'Ancien Régime. De toute manière, les Maîtres des Requêtes, qui sont chargés du contentieux administratif, sont commis à cet effet, comme on a supposé que l'étaient autrefois les membres du Comité contentieux des Finances (3). De quelles affaires s'occupent-ils ?

Au moment où l'on créa la commission, on ne se fit à vrai dire de sa compétence qu'une idée assez vague : le décret du 11 juin 1806 prévoit simplement que la commission du contentieux « fera l'instruction et préparera le rapport de toutes les affaires contentieuses sur lesquelles le Conseil d'Etat aura à prononcer, soit que ces affaires soient introduites sur le rapport d'un ministre, ou à la requête des parties intéressées » (article 25). La commission du contentieux est donc présentée comme un organisme dont la compétence est la même que celle du Conseil d'Etat. La situation rappelle exactement celle du Comité contentieux dont le cadre de compétence se moulait d'une manière aussi vague sur celui du Contrôleur général qu'il était appelé à éclairer, comme la commission du contentieux est appelée à suggérer des solutions au Conseil d'Etat. Les deux organismes ont eu, en droit, la même compétence

(1) LOCRÉ, Du Conseil d'Etat, p. 172.

(2) Ibidem.

(3) Voir p. 139.

générale que le personnage ou le corps auprès duquel ils étaient placés, il n'y avait à la compétence du Comité contentieux des Finances aucune autre limite *ratione materiæ* que celles mêmes de la propre compétence du Contrôleur général ; la commission du contentieux de 1806 connut de la même façon de toutes les affaires contentieuses soumises au Conseil d'Etat.

Si, par la force des choses, la sphère d'activité de la commission du contentieux était seulement esquissée, en revanche, son fonctionnement était prévu dans ses grandes lignes par le décret du 11 juin 1806 et précisé dans le détail par celui du 22 juillet suivant (1). La commission apparaît ici comme une formation destinée à l'instruction des affaires contentieuses introduites en Conseil d'Etat, soit par requêtes des particuliers, soit sur le rapport d'un ministre. Selon le processus de présentation de l'affaire devant le Conseil d'Etat, la commission est saisie soit par l'envoi direct du rapport ministériel au Grand-Juge, soit par la remise de la requête du particulier opérée par le Secrétaire général du Conseil d'Etat auprès du Grand-Juge (décret du 11 juin 1806, article 27). Mais que la demande émane d'un particulier ou de l'administration, le Grand-Juge, président de la commission du contentieux, est le maître de l'instruction : dès que le dossier lui parvient, il procède à la nomination de l'auditeur qui sera chargé de faire le rapport ; cet auditeur se fera remettre les pièces au secrétariat ; c'est d'après l'exposé sommaire que lui fera l'auditeur désigné que le Grand-Juge décidera s'il y a lieu ou non de communiquer la demande au défendeur, rendant dans le premier cas une ordonnance de soit-communiqué, qui figurera au bas de la requête (articles 28, 18, 21, 22 et 29 du décret du 11 juin 1806) ; c'est encore au Grand-Juge qu'il appartient, le cas échéant, d'ordonner tous actes d'instruction utiles — vérification de faits, d'écriture, interrogatoire sur faits et articles — dans les formes qui lui paraîtront les plus adéquates, que ce soient celles prévues par le Code de procédure civile (enquête, descente sur les lieux, expertise) ou par renseignements pris auprès des autorités locales, dans la forme administrative (décret du 22 juillet 1806, article 14). La procédure est écrite ; les défenses sont rédigées sur papier timbré par les avocats au Conseil et signifiées par exploits d'huissiers au Conseil (décret du 22 juillet 1806, articles 45, 48 et 51).

Lorsque l'affaire est en état, l'auditeur qui l'a instruite en fait le rapport devant la commission du contentieux, présidée par le Grand-Juge. Pour le choix de la solution, le Grand-Juge délibère avec les Maîtres des Requêtes, à la pluralité des voix ; en cas de partage, sa

(1) *Bulletin annoté des Lois*, t. XI, pp. 32-45.

propre voix est prépondérante (décret du 11 juin 1806, article 30). La commission tient un registre de ses délibérations, lesquelles sont signées par le Grand-Juge et contresignées par le secrétaire de la commission (1).

A l'abord, les fonctions de l'organisme napoléonien semblent assez différentes de celles de l'ancien Comité contentieux des Finances, puisque celui-ci ne recevait que des dossiers déjà entièrement instruits par les bureaux du Contrôle général et statuait en dehors du ministre. Cependant, la divergence est plus apparente que réelle. Le Comité de 1777, en effet, quel que fut l'état du dossier transmis, procédait toujours à une révision complète de ce dossier et ne se privait pas pour contrôler la qualité technique de l'instruction (2). De toute manière, la procédure contentieuse du premier Empire est une image fidèle du traitement du contentieux administratif et financier en usage sous la monarchie : les requêtes continuent d'être l'œuvre d'un corps d'avocats spécialisés, les demandes d'avis aux autorités locales sont aussi fréquentes, la plaidoirie demeure exclue.

Le Comité contentieux des Finances de 1777 n'avait apparemment qu'un rôle consultatif. En fut-il de même pour la commission du contentieux ? Dès sa création, elle est présentée comme un organisme chargé de l'instruction de « toutes les affaires contentieuses sur lesquelles le *Conseil d'Etat* aura à prononcer », un Maître des Requêtes devant présenter en séance « *l'avis* » de la commission (décret du 11 juin 1806, articles 25 à 32). C'est donc le Conseil d'Etat en assemblée générale qui tranche finalement les litiges instruits par la commission. En pratique, les choses se passent ainsi : chaque semaine, le Grand-Juge présente à l'Empereur le bordereau des affaires sur lesquelles la commission du contentieux a délibéré et il remet les pièces correspondantes au ministre-secrétaire d'Etat ; l'Empereur procède alors à la désignation du Maître des Requêtes qui fera au Conseil le rapport de l'affaire, après s'être fait remettre au secrétariat général du Conseil les pièces du dossier que le ministre-secrétaire d'Etat doit y faire parvenir. Lors de la séance de l'assemblée générale du Conseil, ce Maître des Requêtes ne pourra présenter que l'avis de la commission, dont il a reçu une expédition (articles 31 et 32 du décret du 11 juin 1806). Son rapport aura la forme d'un projet de décret ou d'avis (3) ; lui-même aura voix délibérative pour le prononcé de la décision finale (article 8 du décret du 11 juin 1806). Si le projet d'arrêt que ce Maître des

(1) LOCRÉ, Du Conseil d'Etat, *op. cit.*, p. 252.

(2) Voir pp.

(3) LOCRÉ, Du Conseil d'Etat, *op. cit.*, p. 252.

Requêtes a présenté est amendé, il y apportera les changements qui auront été décidés ; si, au contraire, le Conseil entérine purement et simplement ce projet, le Maître des Requêtes rapporteur rédigera l'avis du Conseil d'Etat (1), lequel avis, d'ailleurs, n'aura de force juridique que s'il reçoit l'approbation de l'Empereur (décret du 11 juin 1806, article 35).

Tout comme le Comité contentieux des Finances de jadis, la commission du contentieux a donc un rôle consultatif : elle se borne à donner un avis pour la solution d'un litige ; comme le Comité, elle formule cet avis dans un projet de décision.

En bref, Comité contentieux des Finances d'Ancien Régime et commission contentieuse napoléonienne semblent bien avoir le même sens institutionnel. Leurs divergences essentielles s'expliquent, à vrai dire, par les fictions juridiques qui masquaient la réalité à la fin de l'Ancien Régime. L'intervention conjointe du Comité contentieux des Finances et du Contrôleur général dans le règlement des litiges contentieux — le Comité rendant une décision que le ministre, la plupart du temps, entérine — est une situation de fait. Si les formations financières du Conseil du Roi avaient continué de se réunir normalement, le président du Comité contentieux aurait, en séance, simplement présenté le point de vue du Comité à ses collègues du Conseil, et l'on se serait trouvé devant le processus même du fonctionnement de la commission du contentieux devant l'assemblée générale du Conseil d'Etat.

Et cette parenté institutionnelle relevée entre l'organisme de 1777 — aboutissant définitif du traitement des litiges administratifs sous la monarchie — et l'organisme de 1806, préfigure lointaine de l'actuelle activité contentieuse du Conseil d'Etat, est, sans doute, le meilleur argument pour l'historien du droit en faveur du caractère juridictionnel donné par l'Ancien Régime finissant au contentieux administratif.

(1) Ibidem, p. 253.

PIECES JUSTIFICATIVES

§ I

**Edits et règlements royaux
concernant l'administration des Finances
au XVIII^e siècle**

1777, juin, Versailles,

Edit portant suppression des six offices d'Intendants des Finances.

Arch. nat. U 1257 (imprimé) (1).



ÉDIT DU ROI,

*Portant suppression des six Offices d'Intendants
des Finances.*

Donné à Versailles au mois de Juin 1777.

Registré en la Chambre des Comptes le 2 Juillet audit an.

LOUIS, PAR LA GRÂCE DE DIEU, ROI DE FRANCE ET DE NAVARRE: A tous présens & à venir; SALUT: Les changemens successifs arrivés depuis notre règne dans l'exercice des fonctions du Contrôleur général de nos Finances, Nous ayant engagés à examiner ce qui pouvoit convenir le mieux à cette administration, Nous avons résolu de lui donner à quelques égards une forme différente. Le compte qui nous a été rendu de tout ce qui avoit rapport aux Intendants des Finances, Nous a fait connoître que la consistance, le nombre & les fonctions de ces places, avoient continuellement varié, suivant la diversité des circonstances & des temps; qu'elles avoient quelquefois été établies en titre d'Offices, & quelquefois en simples Commissions; qu'après avoir été portées jusqu'à douze, elles avoient été réduites à deux; que leur premier rétablissement en titre d'office n'avoit eu d'autre cause que le besoin d'argent; & qu'enfin, après ce rétablissement, elles avoient de nouveau été supprimées en totalité pendant plusieurs années: Nous avons reconnu que

(1) Cet édit fut publié par le *Recueil Simon* 1777, à sa date, et par ISAMBERT, *Recueil des anciennes lois françaises...*, t. XXV, p. 51.

des fonctions semblables à celles qu'exercent les Intendans des finances, n'étoient point de nature à s'attacher à des offices ; & , déterminés encore par des vues d'économie , Nous avons jugé qu'il étoit du bien de notre service de supprimer les six offices d'Intendans des finances actuellement existans ; & Nous avons eu soin de pourvoir & à leur remboursement , Nous réservant de donner à ceux qui en étoient revêtus, des marques de la satisfaction que Nous avons de leurs services. Nous avons adopté d'autant plus volontiers le plan qui Nous a été proposé à cet égard, qu'il nous a paru important pour l'accomplissement de nos vues de laisser à l'administration de nos finances la liberté dont elle peut avoir besoin dans le choix des moyens destinés à la seconder ; mais Nous avons cru en même temps conforme à la justice que nous devons à tous nos sujets, de chercher à prévenir les inconvéniens inséparables du trop grand nombre de décisions abandonnées jusqu'à présent au Ministre des finances. & Nous avons pensé que, sans contrarier l'unité de dessein & d'opérations, nécessaire à une telle administration, il étoit de notre sagesse d'établir un Comité, sous les yeux duquel passeroient les affaires contentieuses qui y sont relatives ; ce Comité composé de trois personnes que nous choisissons de préférence dans notre Conseil, servira particulièrement à assurer l'observation des règles & des formes, & Nous y trouverons l'avantage de procurer aux décisions plus de confiance & d'autorité. Nous pensons qu'une pareille institution devenue permanente, sera infiniment propre à maintenir & à perpétuer les principes ; & Nous ne doutons pas que des Administrateurs véritablement animés de l'amour du bien public, n'envisagent cet établissement comme un moyen de se garantir de la surprise & de l'erreur, & de répondre plus dignement à notre confiance. A CES CAUSES & autres à ce Nous mouvans, de l'avis de notre Conseil, & de notre certaine science, pleine puissance & autorité royale, Nous avons par notre présent édit perpétuel & irrévocable, éteint & supprimé, éteignons & supprimons les six offices d'Intendans des finances actuellement existans. Ordonnons

que ceux qui sont pourvus desdits offices remettront au Garde de notre Trésor royal en exercice leurs Quittances de finance, Lettres de provisions & autres titres de propriété desdits offices, pour être par Nous procédé en notre Conseil à leur liquidation, & être pourvu à leur remboursement comptant. Au surplus, voulons & Nous plaît que ceux des pourvus desdits offices supprimés, qui ne sont pas encore revêtus de place de Conseiller d'Etat, conservent néanmoins dans notre Conseil d'Etat privé, les mêmes entrée, rang & séance, & autres prérogatives qui étoient attachées auxdits offices, & dont ils ont joui jusqu'à présent. Si DONNONS EN MANDEMENT à nos amés & féaux Conseillers les Gens tenant notre Chambre des Comptes à Paris, que notre présent Edit ils aient à faire lire, publier & enregistrer, & le contenu en icelui garder, observer & exécuter selon sa forme & teneur, nonobstant toutes choses à ce contraires, auxquelles nous avons dérogé & dérogeons : CAR TEL EST NOTRE PLAISIR ; & afin que ce soit chose ferme & stable à toujours, Nous y avons fait mettre notre scel. DONNÉ à Versailles, au mois de Juin, l'an de grâce mil sept cent soixante-dix-sept, & de notre règne le quatrième. *Signé LOUIS.* Et plus bas, Par le Roi. *Signé AMELOT. Visa HUE DE MIROMÉNIL.* Et scellé du grand sceau de cire verte, en lacs de soie rouge & verte.

Lû, publié & enregistré, ouï & ce requérant le Procureur général du Roi, pour être exécuté selon sa forme & teneur ; les Bureaux assemblés, le deux Juillet mil sept cent soixante-dix-sept. Signé MARSOLAN.

1787, 5 juin, Versailles,
Règlement pour la formation du Conseil royal des Finances et du Commerce.
Ed. *Recueil Simon* 1787, à sa date.

REGLEMENT FAIT PAR LE ROI POUR LA FORMATION
DE SON CONSEIL ROYAL DES FINANCES ET DU COMMERCE
du 5 juin 1787

Sa Majesté considérant que le Conseil des Finances et celui du Commerce, tels qu'ils sont actuellement, ne peuvent remplir les vues qu'Elle a annoncées aux Notables de son Royaume être dans l'intention de suivre, pour assurer et maintenir le bon ordre dans toutes les parties de l'administration, elle a jugé à propos de leur substituer un Conseil royal des Finances et du Commerce, qui sera composé de personnes qu'Elle aura jugées les plus dignes de sa confiance, et auquel Conseil seront portées les affaires les plus importantes concernant la Finance et le Commerce. Sa Majesté trouvera quelque économie dans la réunion de ces deux Conseils en un seul : Elle rapprochera des affaires qui doivent être liées et déterminées d'après les mêmes principes ; et surtout elle espère de trouver, dans la consistance et l'activité qu'Elle donnera à ce Conseil, l'avantage de se préserver des erreurs, des surprises et des variations auxquelles une grande administration est exposée.

ARTICLE PREMIER

Toutes les opérations de finance et de commerce, qui étaient ou devaient être ci-devant portées au Conseil royal des Finances et au Conseil royal du Commerce, le seront à l'avenir à un seul et même Conseil qui sera appelé le Conseil royal des Finances et du Commerce.

ARTICLE 2

Ledit Conseil sera composé du Chancelier ou Garde des Sceaux.
Du Chef du Conseil Royal des Finances et du Commerce.
Des Ministres d'Etat.
Du Contrôleur général des Finances.
Et de deux Conseillers d'Etat.

ARTICLE 3

Lorsqu'il s'agira d'affaires de Commerce, le Secrétaire d'Etat ayant le département de la Marine y sera toujours appelé quand même il n'aurait pas la qualité de ministre.

ARTICLE 4

Tous ceux qui entreront au Conseil royal des Finances et du Commerce, soit qu'ils en soient membres, soit qu'ils n'y soient appelés qu'à raison de certaines affaires, observeront entre eux l'ordre de séance établi suivant les principes et les usages du Conseil.

ARTICLE 5

Le Conseil royal des Finances et du Commerce s'assemblera aussi souvent qu'il sera nécessaire, et jamais moins d'une fois par mois.

ARTICLE 6

Le Chef du Conseil royal des Finances et du Commerce tiendra chez lui, aussi souvent qu'il sera nécessaire, et jamais moins d'une fois tous les quinze jours, un Comité avec le Contrôleur général des Finances, les deux Conseillers d'Etat membres dudit Conseil, et telles autres personnes qu'il appartiendra, soit faisant partie dudit Conseil, soit ayant part à l'administration des Finances et du Commerce, pour préparer les matières qui pourront être portées au Conseil.

ARTICLE 7

Les emprunts, les impôts, les affaires principales concernant les domaines du Roi et les divers revenus publics, et, généralement, toutes les grandes opérations de finance, seront portés audit Conseil.

ARTICLE 8

Tous les ans, la distribution des fonds entre les différents départements sera faite au même Conseil.

ARTICLE 9

Pour que cette distribution des revenus publics soit faite avec justice et proportion, l'état de la dépense que chaque ordonnateur jugera nécessaire pour le cours de l'année qui doit suivre, après avoir été préalablement communiqué au Contrôleur général des Finances, sera rapporté séparément, en une ou plusieurs fois, au Conseil royal des Finances et du Commerce, par les Secrétaires d'Etat des Affaires étrangères, de la Guerre et de la Marine, pour toutes les dépenses de leurs départements respectifs, et par le Secrétaire d'Etat de la Maison du Roi pour toutes les dépenses comprises dans l'état de ladite Maison. Lesdits Secrétaires d'Etat seront à cet effet, s'ils n'étaient pas ministres, appelés audit Conseil, lorsqu'il sera question de rapporter lesdites dépenses : toutes les autres seront rapportées par le Contrôleur général ; se réservant Sa Majesté d'appeler audit Conseil, si Elle le juge nécessaire, les ordonnateurs particuliers, pour en recevoir les éclaircissements qu'Elle voudra leur demander ; et lorsque tous les états auront été examinés et discutés, le Roi déterminera les fonds qui seront assignés à chaque département.

ARTICLE 10

Si, dans le cours de l'année, il survient quelque dépense imprévue dans un département, l'ordonnateur qu'elle regardera fera de même qu'il est prescrit ci-dessus remettre au Conseil royal des Finances et du Commerce l'état des fonds qui lui seront nécessaires, et il y sera statué par Sa Majesté, après que la demande aura été comparée avec les moyens d'y satisfaire.

ARTICLE 11

L'état des fonds de l'année suivante sera toujours fait et arrêté au Conseil royal des Finances et du Commerce dans le mois de décembre et rendu public par la voie de l'impression.

La vérification des dépenses sera faite au mois de janvier ou de février de chaque année.

ARTICLE 12

Un registre sera tenu de tout ce qui aura été déterminé par le Roi au Conseil royal des Finances et du Commerce. Ce registre sera rédigé par le Contrôleur général qui le présentera au Roi à la séance suivante, pour être approuvé et signé par Sa Majesté.

ARTICLE 13

Le Chancelier ou Garde des Sceaux, le Chef du Conseil royal des Finances et du Commerce, les ministres d'Etat, le Contrôleur général des Finances, jouissant déjà d'un traitement à raison de leurs places, et toutes autres personnes qui, à cause d'une charge, fonction ou emploi déterminé, pourraient par la suite obtenir l'honneur d'entrer au Conseil royal des Finances et du Commerce, ne pourront prétendre, sous prétexte de cette admission, aucun gage ni traitements particuliers, en sorte que les deux Conseillers d'Etat seront désormais les seuls membres du Conseil à qui il sera accordé un traitement.

ARTICLE 14

Sa Majesté voulant donner une preuve de sa satisfaction aux sieurs Boutin et Lenoir, ci-devant conseillers au Conseil royal des Finances, ainsi qu'aux sieurs de la Michodière, de Montyon et de Montholon, ci-devant conseillers au Conseil royal du Commerce, son intention est qu'ils continuent de jouir des traitements qui leur ont été accordés à raison de leur entrée auxdits Conseils, jusqu'à ce que Sa Majesté en les employant, comme Elle se le propose, leur ait procuré un traitement équivalent ou supérieur.

Fait à Versailles, le cinq juin Mil Sept Cent Quatre-Vingt-Sept.

Signé : LOUIS.

Et plus bas : le baron DE BRETEUIL.

1787, 5 juin, Versailles,

Règlement pour l'administration des Finances et du Commerce.

Ed. *Recueil Simon* 1787, à sa date.

REGLEMENT FAIT PAR LE ROI
POUR L'ADMINISTRATION DE SES FINANCES ET DU COMMERCE
du 5 juin 1787

Le Roi ayant, par son règlement de ce jourd'hui, déterminé la formation de son Conseil royal des Finances et du Commerce, Sa Majesté s'est fait rendre compte du nombre et de la composition des divers bureaux et départements qui ont été établis pour l'instruction et administration des affaires de Finance et de Commerce, et ayant reconnu qu'il en résultait un état de dépense considérable que les conjonctures présentes ne pouvaient plus supporter, Elle a jugé, non sans regret, à cause des services qu'Elle reconnaît avec satisfaction lui avoir été rendus par les magistrats qui en ont été chargés jusqu'à présent, qu'Elle devait en ce moment à ses peuples le sacrifice de réformer l'ordre actuel et de le simplifier le plus qu'il serait possible, sans toutefois nuire au bien du service ni à l'expédition des affaires.

En conséquence, après avoir examiné l'étendue du travail nécessaire, Elle a pensé qu'il pouvait être exécuté en le répartissant à quatre départements pour la Finance, à la tête de chacun desquels Elle préposerait un magistrat de son Conseil, sous le titre d'Intendant des Finances, l'édit du mois de juin 1777, qui a supprimé les offices de ce nom, subsistant néanmoins dans son entier ; et à un seul pour le Commerce, qu'Elle confierait aussi à un magistrat de son Conseil, sous le titre d'Intendant du Commerce. A quoi voulant pourvoir, Sa Majesté a fait et arrêté le présent règlement.

1. - Les commissions d'Intendants de départements et d'Intendants du Commerce actuellement existantes seront et demeureront, dès à présent, révoquées et supprimées et tous les appointements, gages et traitements qui ont été réglés et fixés à ce titre, seront en conséquence rayés et retranchés de l'état des Finances, à compter du 1^{er} janvier prochain, Sa Majesté se réservant de donner aux magistrats qui en ont été pourvus de nouvelles marques de sa confiance à mesure que les circonstances le lui permettront.

2. - Tous les différents départements, aussi à compter de ce jour, seront réduits au nombre de cinq, savoir, quatre pour la Finance, dont le travail sera réparti à quatre magistrats du Conseil, qui auront le titre d'Intendants des Finances, et un seul pour le Commerce, qui sera aussi confié à un magistrat du Conseil, sous le titre d'Intendant du Commerce. Les uns et les autres s'acquitteront, sous les ordres du Contrôleur général des Finances, des fonctions qui leur seront confiées, aux mêmes rang et honneurs que les Intendants des départements, supprimés par le présent règlement. Se réserve Sa Majesté de leur régler le traitement qu'Elle jugera nécessaire.

3. - Lesdits quatre Intendants des Finances et l'Intendant du Commerce seront égaux entre eux ; et il ne sera observé à leur égard d'autre ordre et distinction que conformément à leur rang au Conseil.

Pour cette fois, ils seront choisis parmi les Intendants actuels des départements et du Commerce ; et, par la suite, ils seront pris de préférence parmi ceux des commissaires départis dans les provinces que Sa Majesté jugera à propos de choisir, sans néanmoins que lesdites places d'Intendants des Finances et du Commerce puissent être conservées par eux lorsqu'ils parviendront au rang de Conseillers d'Etat.

4. - Il sera à chacun desdits Intendants des Finances et du Commerce expédié une commission particulière contenant le détail des parties d'administration du travail et instruction desquelles ils seront chargés.

5. - Le Comité d'administration et tous les départements particuliers confiés à d'autres personnes, même à des magistrats du Conseil, demeureront également et, dès à présent, supprimés. En conséquence, les traitements qui avaient été réglés, tant à cause du Comité d'administration qu'à raison desdits départements, seront retranchés des états de dépenses à compter du 1^{er} janvier prochain, se réservant Sa Majesté de donner aux personnes auxquelles ils avaient été accordés des marques de sa satisfaction.

6. - Les quatre départements de Finance comprendront :

- L'un, tous les objets confiés à l'administration des domaines et bois et droits domaniaux, les péages, passages, pontonnages, bacs, pêcheries et moulins, hallages, minages, havages et autres objets de ce genre et l'exécution des arrêts des 5 août 1777, 15 août et 11 septembre 1779 et 5 mai 1783.
- Le second, les objets confiés à la Ferme générale, soit à titre de bail, soit à titre de régie et ceux confiés à la Régie générale des aides et droits réunis.
- Le troisième, les impositions, les municipalités, les octrois et finances des villes, les bureaux des finances.
- Et le quatrième, les ponts et chaussées, les travaux des ports de commerce, la police du roulage, et, en outre, les hôpitaux, les prisons, les dépôts de mendicité et la distribution gratuite des remèdes dans les provinces.

Le département du Commerce aura tous les objets actuellement répartis aux quatre Intendants du Commerce.

Le Contrôleur se réservera immédiatement les parties casuelles, les mines, les loteries, la Compagnie des Indes, les monnaies, les écoles de médecine vétérinaire, les épizooties, le travail relatif aux subsistances, les assemblées provinciales, les forges de la Chaussade, les fonderies à la manière anglaise, l'établissement des cristaux de la Reine à Montcenis, les affaires de la Corse, la balance du Commerce, les poudres et salpêtres, les étapes, les convois militaires, les messageries, etc..., et, généralement, toutes les parties non comprises dans lesdits cinq départements, quoique présentement non exprimées.

7. - Les Intendants des Finances et celui du Commerce seront ensemble ou séparément, selon que les circonstances l'exigeront, appelés au Comité qui, aux termes du règlement de ce jour, fait pour le Conseil royal des Finances

et du Commerce, doit se tenir tous les quinze jours au moins chez le Chef dudit Conseil, avec le Contrôleur général et les deux Conseillers d'Etat, membres de ce Conseil, et ils y rapporteront les grandes affaires de leur département qui doivent être portées audit Comité.

8. - Les affaires contentieuses de chaque département continueront d'être renvoyées par le Contrôleur général devant les Conseillers d'Etat composant le Comité contentieux.

Quatre Maîtres des Requêtes seront attachés audit Comité pour y rapporter les affaires qui devront y être portées, suivant la distribution qui leur en sera faite par le Président du Comité, auquel néanmoins il sera loisible, en cas de nécessité, de confier quelques affaires à tels autres Maîtres des Requêtes qu'il jugera convenable. A l'effet de quoi supprime, dès à présent, Sa Majesté, au-delà dudit nombre de quatre, toutes les places de Maîtres des Requêtes-rapporteurs, Maîtres des Requêtes surnuméraires et Maîtres des Requêtes adjoints qui avaient été établis près le Comité contentieux, ainsi que tous les traitements qui ont été attribués à chacun d'eux, lesquels seront retranchés des états de dépense, à compter du 1^{er} janvier prochain.

9. - Les avis du Comité contentieux seront remis au Contrôleur général et les arrêts seront rendus sur le rapport du Président du Comité, à moins toutefois que l'affaire ne fût telle qu'il dût en être rendu compte à Sa Majesté.

Fait à Versailles, le cinq juin Mil sept cent quatre-vingt-sept.

Signé : LOUIS.

Le baron DE BRETEUIL.

— IV —

1789, 9 août, Versailles,
Règlement pour la réunion des Conseils.
Ed. *Recueil Simon* 1789, à sa date.

REGLEMENT FAIT PAR LE ROI POUR LA REUNION DE SES CONSEILS

du 9 août 1789

Extrait des registres du Conseil d'Etat

Le Roi ayant reconnu la nécessité de faire régner entre toutes les parties de l'administration, cet accord et cette unité si désirables dans tous les temps et plus nécessaires encore dans les temps difficiles, Sa Majesté a jugé à propos de réunir au Conseil d'Etat le Conseil des Dépêches et le Conseil royal des Finances et du Commerce; et pour que les affaires contentieuses, qui étaient portées par les Secrétaires d'Etat au Conseil des Dépêches, soient à l'avenir vues et discutées dans une forme capable de préserver des variations et des surprises, Sa Majesté a, en même temps, jugé convenable de former, pour ces sortes d'affaires, un Comité semblable à celui qui existe pour les affaires contentieuses du département des Finances. Elle espère trouver dans cet établissement les mêmes avantages et la même utilité que le Comité contentieux des Finances a constamment procurés depuis son institution.

ARTICLE PREMIER

Le Conseil des Dépêches et le Conseil royal des Finances et du Commerce seront et demeureront réunis au Conseil d'Etat, pour ne former, à l'avenir, qu'un seul et même Conseil, lequel sera composé des personnes que le Roi jugera à propos d'y appeler.

ARTICLE 2

Pour mettre d'autant plus d'accord dans toutes les parties d'administration et prévenir l'influence de la faveur et des prédilections, le Roi a ordonné que toutes les nominations aux charges, emplois ou bénéfices dans l'Eglise, la Magistrature, les Affaires étrangères, la Guerre, la Marine, la Finance et la Maison du Roi seront présentées dorénavant à la décision de Sa Majesté dans son Conseil.

ARTICLE 3

Toutes les demandes et affaires contentieuses qui étaient rapportées au Conseil des Dépêches par les Secrétaires d'Etat seront renvoyées de chaque département à un Comité que Sa Majesté établit sous le titre de « Comité contentieux des Départements ».

ARTICLE 4

Le Comité sera composé de quatre Conseillers d'Etat et il y sera attaché quatre Maîtres des Requêtes en qualité de Rapporteurs.

ARTICLE 5

Les avis du Comité seront remis au Secrétaire d'Etat du département ; et dans le cas où une affaire aura paru d'une nature et d'une importance telles qu'il doive en être rendu un compte particulier au Roi, Sa Majesté appellera à son Conseil les Conseillers d'Etat composant ledit Comité et le Maître des Requêtes-Rapporteur, pour, sur son rapport, être statué par Sa Majesté.

ARTICLE 6

Il en sera usé de même à l'égard du Comité contentieux des Finances ; et Sa Majesté se réserve, en outre, d'appeler particulièrement à sondit Conseil le Contrôleur général de ses finances, toutes les fois que les circonstances pourront l'exiger.

Fait au Conseil d'Etat du Roi, Sa Majesté y étant, tenu à Versailles,
le neuf août Mil sept cent quatre-vingt-neuf.

Signé : DE SAINT-PRIEST.



§ II

Détails des Almanachs royaux



1775,

Département du Contrôleur général des Finances.

Almanach royal 1775, p. 180.

DEPARTEMENT DES FINANCES

M. TURGOT, ministre d'Etat et Conseiller ordinaire au Conseil royal, Contrôleur général des Finances, rue neuve des Petits-Champs.

Le Trésor royal. Les parties casuelles. La direction générale de toutes les Fermes du Roi. Le Clergé. Le commerce de l'intérieur du royaume et extérieur par terre. L'extraordinaire des guerres, l'artillerie et le génie. Pain de munition et vivres. Les étapes. Toutes les rentes. Les pays d'Etats. Les monnaies. Les Parlements et Cours supérieures du Royaume. Ponts et chaussées. Turcies et levées. Barrage et pavé de Paris. Les manufactures. Les pépinières royales. Les octrois des villes. Les dettes des communautés. Les ligués suisses. Les vingtièmes. Les quatre sols pour livre du premier vingtième. La caisse générale des amortissements et des arrérages. La navigation dans l'intérieur du Royaume. Les canaux faits ou à faire et l'examen ou concession de leurs privilèges.

1775,

Les Intendants des Finances et leurs départements.

Almanach royal 1775, pp. 180-182.

INTENDANTS DES FINANCES

M. D'ORMESSON, Conseiller d'Etat ordinaire et au Conseil royal, et au Conseil royal de Commerce et Intendant des Finances, rue Saint-Antoine.

M. D'ORMESSON fils, Conseiller d'Etat, Intendant des Finances, adjoint, rue Saint-Antoine.

— Les tailles et le taillon. La capitation. Les vingtièmes, les quatre sols pour livre du premier vingtième. Les impositions des provinces conquises. Le don gratuit du Clergé de France. Les impositions des clergés des frontières et de l'Ordre de Malte. Les travaux de charité. L'expédition de tous les états de finances des pays d'élection, des pays d'Etats et des pays conquis. Les vivres. Les étapes. Les convois militaires. Les poudres et salpêtres. L'extraordinaire des guerres. L'artillerie et le génie. La vérification des états au vrai qui s'arrêtent au Conseil.

M. MOREAU DE BEAUMONT, Conseiller d'Etat et ordinaire au Conseil royal et au Conseil royal de Commerce, et Intendant des Finances, rue Vivienne.

— Les eaux et forêts et les états des bois. La régie des domaines et les états des domaines. La ferme des huiles.

M. TRUDAINE, Conseiller d'Etat et ordinaire au Conseil royal, et au Conseil royal de Commerce, et Intendant des Finances, rue des Vieilles-Audriettes.

— Les gabelles de France ; celles du Lyonnais, Provence, Dauphiné, Languedoc et autres. Les cinq grosses fermes. Les états des fermes. Les détails des ponts et chaussées. Turcies et levées. Pavé de Paris. Les pépinières royales et les ports maritimes de commerce. Les canaux et la navigation dans l'intérieur du royaume. Le commerce. Les manufactures.

M. DE BOULLONGNE, Conseiller d'Etat ordinaire et au Conseil royal, et Intendant des Finances, rue Saint-Honoré.

— Les octrois et autres revenus des villes et communautés d'habitants, et leurs dettes. Les hôpitaux, hôtels-dieu et maisons de charité du Royaume. La ferme des postes. La ferme des octrois municipaux. Les anciens dons gratuits et les droits réservés. La régie des greffes, des hypothèques, des sols pour livre et droits y joints, la régie des droits réunis. La régie des droits de la Flandre maritime. Les droits rétablis dans Paris. Les droits sur les papiers et cartons. Le marc d'or. Les ligues suisses. L'état des gages des

gouvernements municipaux. Les Parlements. Les Chambres des Comptes. Les bureaux des finances. La distribution des remèdes qui se fait par ordre du Roi dans les provinces.

M. BOUTIN, Conseiller d'Etat, Intendant des Finances, rue d'Antin.

— Les droits de contrôle des actes des notaires, insinuations et centième denier. Les droits de petits scel. Le contrôle des exploits. La formule. Les amortissements, francs-fiefs, nouveaux acquêts et usages. Les aides et droits y joints.

M. AMELOT, Conseiller d'Etat, Intendant des Finances, rue de l'Université à l'Hôtel d'Aligre.

— Les parties casuelles. La suite de l'exécution de l'édit du mois de février 1771, concernant l'évaluation, le centième denier annuel et les droits de survivance et de mutation des offices. Celle des édits et déclarations portant création des offices de gouverneurs et lieutenants du Roi des villes closes, des offices municipaux pour l'administration des revenus patrimoniaux des villes et de ceux des offices du point d'honneur. La formation des rôles et la fixation des finances desdits offices, de ceux nouvellement créés et de ceux qui sont tombés vacants dans le casuel du Roi, et toutes les affaires contentieuses relatives aux offices.

— VII —

1775,
Bureaux du Contrôle général des Finances.
Almanach royal 1775, pp. 213-215.

PREMIERS COMMIS DES FINANCES

M. DE VAISNES, premier commis des Finances, rue neuve des Petits-Champs.

— Les détails des fonds et dépenses du Trésor royal, la Caisse des amortissements, le dixième et le quinzième d'amortissement, la liquidation des offices supprimés, les droits dans lesquels le Roi est rentré, les expéditions des ordonnances et des dépenses de la finance; celles qui concernent les fonds destinés aux dépenses de la guerre, de la marine, des colonies, des affaires étrangères, et des troupes de la Maison du Roi. La confection des états des gages et appointements du Conseil. Les états de situation de tous les comptes. Les affaires contentieuses, les registres des finances, le contrôle du Trésor royal. Le paiement des capitations de retenue. L'enregistrement et le dépôt des ordonnances. L'exécution de l'édit d'août 1716, concernant les registres journaux des comptables et l'exécution de l'arrêt du Conseil du 18 octobre 1772, pour la manutention des recettes générales des domaines et bois de Sa Majesté.

M. MESNARD DE CONICHARD, à Versailles.

— Les pays d'Etats ci-après : la Bretagne, le Languedoc, la Bourgogne, la Provence, l'Artois et la Flandre, qui renferme les Etats de Lille, Douai et Orchies et ceux de Cambrai. Toutes les affaires de la ville de Marseille, qui sont du département des finances, et l'administration municipale des villes des pays d'Etats pour ce qui concerne la finance. L'enregistrement des affaires rapportées au Conseil royal des Finances, ainsi que les décisions. La subrogation aux places vacantes dans les commissions extraordinaires du Conseil concernant les finances.

M. DE BROE, Hôtel du Contrôle général.

— *Le Bureau des Dépêches*, qui consiste dans l'ouverture et le rapport au ministre de toutes les lettres, requêtes, placets et mémoires dans le renvoi qui en est fait, soit aux Intendants des Finances, soit aux autres départements, dans l'expédition des affaires instantes et du Cabinet. Les passeports donnés par le Contrôle général, les mémoires pour le travail du Roi et les décisions de Sa Majesté, pour la nomination aux intendances et aux grâces qu'Elle accorde en Finance. L'expédition de toutes les affaires qui n'ont point de département fixe ou que le ministre traite directement.

M. LE SEUR, Hôtel du Contrôle général.

— *Le Bureau des Rentes*, qui consiste dans la confection de l'état de toutes les rentes sur l'Hôtel-de-Ville, et le détail de tout ce qui a trait aux

payeurs desdites rentes, et leurs contrôleurs. La rédaction de tous les arrêts en réformation d'erreurs de nom, pour rentes perpétuelles ou viagères, et autres ayant rapport à cette partie. L'état des gages du Parlement de Paris, de la Chambre des Comptes, du Grand Conseil, de la Cour des Aides, de la Cour des Monnaies, des Secrétaires du Roi du Grand Collège. Les charges assignées sur les cinq grosses fermes, celles sur les gabelles de France et du Lyonnais et celles assignées sur les traites. Les affaires de la ville de Paris.

M. DE VILLIERS, à la Cour, et à Paris, rue du Petit-Musc.

— Les affaires contentieuses du Conseil royal, l'exécution des édits concernant l'administration municipale, à l'exception de ce qui concerne l'ordre politique des villes et communautés, leurs octrois et leurs dettes; la vérification des états au vrai des Fermes générales et des petites gabelles; celle des comptes de passeport, des états des dépenses faites par l'adjudicataire des Fermes sur le prix de son bail, en vertu d'arrêts ou autres autorisations, et des états des immeubles des Fermes qui passent d'un bail à un autre; le visa des passeports émanés de MM. les Secrétaires d'Etat; le cahier du temporel du Clergé, les mémoires de l'imprimerie royale.

M. DE VILLIERS DU TERRAGE, adjoint à Monsieur son père, à Versailles.

M. BARBEY, à Versailles, rue du Jeu-de-Paume; à Paris, rue du Hazard, butte Saint-Roch, près de la rue Sainte-Anne.

— La signature des arrêts, édits et déclarations du Roi, l'expédition des arrêts en commandement, lettres patentes et le dépôt de toutes les minutes, la rédaction des arrêts portant subrogation de MM. les Maîtres des Requêtes et des Fermiers généraux; la signature de tous les états au vrai et rôles passant au Conseil royal des Finances; les ordonnances pour la capitation de la Cour et de Paris.

M. DE LA CROIX, rue neuve des Petits-Champs, Hôtel du Contrôle général.

— Les états servant à constater la population du Royaume. La caisse d'amortissement de la ville de Lyon et les autres parties de son administration, fixées par les lettres-patentes du mois de novembre 1771. L'administration de la ville de Bordeaux pour ce qui concerne la finance. L'établissement des familles Acadiennes réfugiées en France. L'examen, la discussion et le rapport au ministre de tous les mémoires et projets relatifs à l'administration des finances.

— — — — —
M. MOREAU, conseiller au Parlement de Provence, place de Vendôme, du côté des Capucines.

— La recherche et collection des chartes et autres monuments intéressants l'histoire et le droit public du Royaume, les travaux littéraires ordonnés à ce sujet par Sa Majesté, et la correspondance qu'ils exigent, la garde du dépôt général des Chartes et celle des Archives et Bibliothèque des Finances.

— — — — —
M. MELIN, rue du Dauphin.

— Les débets à la poursuite du Contrôleur des bons d'Etat du Conseil et des Contrôleurs des restes.

M. DESNAUX, Secrétaire, à Paris et à Versailles, Hôtel du Contrôle général.

*
* *

Bureaux de M. DE VAISNES, rue neuve des Petits-Champs

M. MELIN.

— Les états et distribution des fonds, les expéditions des ordonnances et des dépenses de la Finance ; celles qui concernent les fonds destinés aux dépenses de la Guerre, de l'artillerie, de la Marine, des colonies, des Affaires étrangères et des troupes de la Maison du Roi. La confection des états des gages et appointements du Conseil. La liquidation de tous les offices supprimés, et droit dans lesquels le Roi est entré. Les états de situation de tous les comptes et des comptables et les affaires contentieuses.

M. BOURBOULON.

— Les dépenses du Trésor royal, la caisse des arrérages, la caisse des amortissements, les registres des finances, les expéditions des dépenses de la Maison du Roi. Les états de situation des caisses ; le dixième d'amortissement. Le paiement des capitations de retenue.

M. VANNESSON.

— Le contrôle du Trésor royal.

M. DROUET DE SANTERRE.

— Les enregistrements et le dépôt des ordonnances. L'exécution de l'édit d'août 1716, concernant les registres journaux des comptables. L'exécution de l'arrêt du Conseil du 18 octobre 1772, portant règlement pour la manutention des recettes générales des domaines et bois de Sa Majesté ; et toutes autres affaires qui n'ont point de département fixe.

M. DUCLAUD, à Versailles.

— Les pensions, gratifications et la correspondance des bureaux de Paris.

1775,
Bureaux des Intendants des Finances.
Almanach royal 1775, pp. 216-218.

Bureau de M. d'ORMESSON. — MM. :

BARBIER, rue Saint-Antoine, cul-de-sac Guéménée.

— Le Clergé de France. Les vivres, les étapes, les convois militaires, les poudres et salpêtres. La vérification des états au vrai des recettes générales, domaines et bois ; celle des comptes de la taille, capitation et vingtièmes et le contentieux relatif à ces objets.

d'Ailly, rue Saint-Antoine, près de la Rue Royale.

— Le brevet de la taille, taillon, solde des maréchaussées, étapes des gens de guerre. Le brevet des impositions militaires et des impositions accessoires de la taille. La capitation. Les impositions des provinces de Flandre et Haynault, Franche-Comté, Alsace, des Trois-Evêchés et des duchés de Lorraine et de Bar. Les clergés des frontières et de l'Ordre de Malte. Les impositions locales pour reconstructions et réparations d'églises et de presbytères, tout le contentieux relatif à ces objets. Les travaux de charité.

DE BOISSY, rue Saint-Antoine, près de la rue de Fourcy.

— L'extraordinaire des guerres. L'artillerie et le génie. La vérification des états au vrai qui s'arrêtent au Conseil et les affaires contentieuses relatives à ces objets.

DE BOISSY Fils, adjoint, même demeure.

GAUDET, quai des Miriamones.

— La direction générale des vingtièmes.

FAGET, secrétaire.

— Le renvoi des placets et mémoires, Hôtel d'Ormesson, rue Saint-Antoine.

Bureau de M. DE BEAUMONT. — MM. :

DESBŒUFS, rue des Bons-Enfants, près le Palais Royal.

— Les états des bois et tous les détails relatifs à l'administration du département des eaux et forêts.

MORTIER, même demeure.

— Le contentieux.

ABY, rue Vivienne, à l'Hôtel de M. de Beaumont.

— La ferme des huiles, celle des postes et messageries. La régie des droits rétablis pour Paris ; celle des cuirs. Les deux vingtièmes et sols pour livre qui en dépendent. Les gages intermédiaires.

NARDOT DE CHARMONT, rue Royale, butte Saint-Roch.

— Les affaires contentieuses concernant les domaines et greffes du Roi
La revente des domaines aliénés.

BRUTÉ DE NIERVILLE.

— Les Parlements, la confection des rôles qui s'arrêtent au Conseil pour le recouvrement des frais de justice, les oppositions à l'exécution de ces rôles, et généralement tout ce qui concerne les frais de justice ; à l'Hôtel.

DE BUSSESOLE.

— La confection des états du Roi ; des domaines et des frais d'impression ; à l'Hôtel.

LAMBERT.

— Les réparations des bâtiments dépendant du domaine. Les états des dépenses relatives au traitement des maladies épidémiques dans les provinces. Le règlement des frais de courses extraordinaires des maréchaussées.

DE MONTBAZIN, caissier du sol pour livre de la revente des domaines aliénés ; rue Guénégaud.

MARCHAND, secrétaire, rue Vivienne, Hôtel de M. de Beaumont.

Bureau de M. TRUDAINÉ. — MM. :

PASSELAIGUE, rue Sainte-Croix-de-la-Bretonnerie.

— Pour les Fermes générales.

BRUYARD, rue Saint-Louis, au Marais, au coin de la rue Saint-Gilles.

— Pour le commerce, les manufactures.

CADET DE CHAMBINE, rue des Enfants-Rouges.

— Pour les ponts et chaussées, pavé de Paris, turcies et levées, pépinières royales et ports maritimes de commerce. Les canaux et la navigation dans l'intérieur du Royaume.

RATAUD, chez M. Trudaine.

— Le renvoi des placets et mémoires.

DUREAU DE BLANCOURT, rue de la Perte.

DUCHESNE, rue des Quatre-Fils, au Marais.

Bureau de M. DE BOULLONGNE. — MM. :

HAMELIN.

— La ferme des postes et messageries. Les anciens dons gratuits et les droits réservés. La régie des greffes et des droits des hypothèques, qui comprend les quatre deniers pour livre du prix des ventes de meubles. Les sols pour livre des octrois. Les gages intermédiaires et les chancelleries non aliénées. La régie des droits réunis, qui comprend ceux sur les cuirs, sur l'amidon, sur la marque des fers, sur la marque d'or et d'argent, sur les inspecteurs aux boucheries et ceux sur les suifs. La régie des droits de la Flandre maritime. L'exécution des édits, déclarations et règlements concernant le marc d'or.

DUCHAUFFOUR.

— Les octrois et autres revenus des villes et communautés d'habitants et leurs dettes. Les hôpitaux, hôtels-Dieu et maisons de charité du Royaume. La ferme des octrois municipaux. Les sols pour livre régis par la Ferme générale pour le compte du Roi. Les droits rétablis dans Paris. Les droits sur les papiers et cartons. Les ligues suisses. L'état des gages des gouvernements municipaux. Les Parlements, les Chambres des Comptes, les bureaux des finances.

DESNOYERS.

— La distribution des remèdes qui se fait par ordre du Roi dans les provinces, aux pauvres et aux malades. Le secrétariat et les affaires particulières.

Les bureaux sont chez M. de Boullongne.

Bureaux de M. BOUTIN. — MM. :

MUTEL, rue et près l'Egoût Montmartre.

— Les droits de contrôle des actes des notaires, insinuations et centième denier. Les droits de petit scel. Le contrôle des exploits. La formule. Les amortissements, franc-fiefs, nouveaux acquêts et usages.

CHODERLOS, rue Montmartre, près l'Hôtel de Champagne.

— Les aides et droits y joints.

DUBOS, adjoint, rue d'Antin.

JOLY, secrétaire, rue d'Antin.

Bureaux de M. AMELOT. — MM. :

ROBINET, rue de l'Université, à l'Hôtel d'Aligre.

SAMARY, secrétaire, chez M. Amelot.

1777,
Contrôle général des Finances.
Almanach royal 1777, pp. 187-189.

DEPARTEMENT DES FINANCES

M. TABOUREAU DES RÉAUX, Conseiller d'Etat ordinaire au Conseil royal,
Contrôleur général des Finances, rue neuve des Petits-Champs.

— Le Trésor royal. Les parties casuelles. La direction générale de toutes les Fermes du Roi. Le clergé. Le commerce de l'intérieur du Royaume et extérieur par terre. L'extraordinaire des guerres. L'artillerie et le génie. Pain de munition et vivres. Les étapes. Toutes les rentes. Les pays d'Etats. Les monnaies. Les Parlements et Cours supérieures du Royaume. Ponts et Chaussées. Turcies et levées. Barrage et pavé de Paris. Les manufactures. Les ligues suisses. Les pépinières royales. Les octrois des villes. Les dettes des communautés. Les vingtièmes. Les quatre sols pour livre du premier vingtième. La caisse générale des arrérages et amortissements. La navigation dans l'intérieur du Royaume. Les canaux faits ou à faire et l'examen des concessions de leurs privilèges. Les postes, les diligences et messageries royales.

Département de M. NECKER, Conseiller des Finances et Directeur général du Trésor royal.

— Tous les objets relatifs aux recettes et aux dépenses du Trésor royal, sous les ordres directs de Sa Majesté.

1778,
Comité pour les affaires contentieuses.
Almanach royal 1778, rubrique « Département des Finances », pp. 189-190.

M. MOREAU DE BEAUMONT, Conseiller d'Etat ordinaire et au Conseil royal des Finances, et au Conseil royal du Commerce, rue Vivienne.

M. BOUVARD DE FOURQUEUX, Conseiller d'Etat et ordinaire au Conseil royal du Commerce, rue des Francs-Bourgeois, au Marais.

M. DUFOUR DE VILLENEUVE, Conseiller d'Etat, petite rue Saint-Gilles, près le Boulevard.

1778,

Détail de l'Administration des Finances.

Almanach royal, 1778, p. 190.

M. NECKER, Directeur général des finances, Hôtel du Contrôle général, rue neuve des Petits-Champs.

— L'administration générale des finances.

M. DE BOULLONGNE, Conseiller d'Etat ordinaire et au Conseil royal, rue Saint-Honoré.

— Les revenus et dépenses des villes, bourgs, des communautés d'habitants et des hôpitaux. L'état des gages des gouvernements municipaux. Les ligues suisses. La distribution des remèdes qui se fait par ordre du Roi dans les provinces. Les bureaux des finances.

M. DUFOUR DE VILLENEUVE, Maître des Requêtes, quai d'Orléans, île Saint-Louis.

— Les parties casuelles. L'exécution de l'édit de février 1771, concernant l'évaluation, le centième denier annuel et les droits de survivance et de mutation des offices, la fixation des finances de tous les offices et les affaires contentieuses qui y sont relatives.

M. VALDEC DE LESSART, Maître des Requêtes, rue du Sentier.

— La liquidation de la Compagnie des Indes, les détails relatifs au commerce de l'Inde, les monnaies, les fermes générales, les détails relatifs aux demandes de grâces et autres, qui doivent être proposées au Roi et à la fin de l'année.

M. DE BONNAIRE DE FORGES, Maître des Requêtes, rue Vivienne.

— L'administration et la régie générale des domaines et bois, eaux et forêts, les états des domaines, les états des bois, les droits de contrôle des actes des notaires, insinuation et centième denier, les droits du petit scel, le contrôle des exploits, la formule, les amortissements, francs-fiefs, nouveaux acquêts et usages.

— XII —

1778,

Bureaux du Contrôle général des Finances.

Almanach royal 1778, pp. 226-228.

PREMIERS COMMIS AU DEPARTEMENT DE M. NECKER

Directeur général des Finances

M. DUFRESNE, premier commis des finances, rue neuve des Petits-Champs.

— Le Trésor royal.

M. MESNARD DE CONICHARD.

— Les pays d'Etats ci-après : la Bretagne, le Languedoc, la Bourgogne, la Provence, l'Artois et la Flandre qui renferme les états de Lille, Douai et Orchies et ceux de Cambrai. Toutes les affaires de la ville de Marseille qui sont du département de la finance, et la finance des villes des pays d'Etats.

M. DE VILLIERS, à la Cour ou à Paris, rue de la Corderie, vis-à-vis de la rue de la Sourdière.

M. DE VILLIERS DU TERRAGE, à la Cour, ou à Paris, rue des Enfants-Rouges.

— La vérification des états au vrai des Fermes générales et des petites gabelles, celles des comptes de passeport, des états de dépenses faites par l'adjudicataire des Fermes sur le prix de son bail. Le visa des passeports émanés de MM. les Secrétaires d'Etat; le cahier du temporel du Clergé. L'expédition à faire des édits et des déclarations, lettres-patentes et arrêts; les expéditions du Conseil royal des Finances, telles que les états du Roi, les états au vrai et les rôles de recouvrement pour la signature de Sa Majesté ou des membres de ce Conseil; le dépôt des minutes, édits, déclarations et lettres-patentes rendues en finance depuis 1715.

M. D'AILLY, rue neuve des Petits-Champs.

— Les tailles et le taillon. La capitation. Les vingtièmes. Les impositions des provinces conquises. Le don gratuit du Clergé de France. Les impositions du Clergé des frontières et de l'ordre de Malte. Les recettes générales des pays d'élection, des pays d'Etats et des pays conquis. Les étapes et convois militaires. La régie des poudres et salpêtres. La vérification des états au vrai des recettes générales. Celle des comptes de la taille, capitation et vingtième.

M. MELIN, Hôtel du Contrôle général.

— La liquidation de tous les offices supprimés et des droits dans lesquels le Roi est rentré. Les états de situation de tous les comptes, les débits à la poursuite des contrôleurs des bons d'état du Conseil et des contrôleurs des rentes, et les états servant à constater la population du Royaume. Le bureau des rentes qui consiste dans la confection de l'état de toutes les rentes sur

l'Hôtel de Ville et le détail de tout ce qui a trait aux payeurs desdites rentes et leurs contrôleurs. L'état des gages du Parlement de Paris, de la Chambre des Comptes, de la Cour des Aides et des Secrétaires du Roi et du Grand Collège. Les états des chargés assignées sur les cinq grosses fermes, celles sur les gabelles de France et du Lyonnais et celles assignées sur les traites.

M. HAMELIN, Hôtel du Contrôle général.

— Les aides et droits y joints. Le marc d'or. La régie des postes et messageries et la Régie générale qui comprend les droits sur les cuirs et peaux, les inspecteurs aux boucheries, de marque et de contrôle sur les ouvrages d'or et d'argent, de marque sur les fers, sur l'amidon et la poudre à poudrer ; sur les papiers et cartons ; des lettres de ratification substituées aux décrets volontaires ; des quatre deniers pour livre du prix sur les ventes des meubles de greffe ; de la bourse commune des huissiers de Bretagne ; des chancelleries non aliénées ; des offices de mesureurs, auneurs et autres supprimés par l'édit du mois d'avril 1768. Les droits réservés substitués au don gratuit, les droits des quatre membres de la Flandre maritime ; les droits et octrois et droits appartenant aux villes et communautés, hôpitaux et autres et les gages intermédiaires.

M. COUTURIER, rue Sainte-Anne.

— Les traites et droits y joints ; le prohibé ; les grandes et petites gabelles, les gabelles de Franche-Comté, Trois-Evêchés, Alsace et Lorraine ; les droits d'entrée de la ville et faubourgs de Paris et droits en dépendant ; la ferme du tabac et des droits de domaine de l'Alsace.

M. DE BROE, Hôtel du Contrôle général.

— Le bureau des Dépêches, qui consiste dans l'ouverture et le rapport au ministre de toutes les lettres, requêtes, placets et mémoires, dans le renvoi qui en est fait aux différents départements, dans l'expédition des affaires instantes et du Cabinet ; les passeports donnés par M. le Directeur général, les mémoires pour le travail du Roi et les décisions de Sa Majesté pour la nomination aux intendances et autres grâces qu'Elle accorde en Finance. L'expédition des affaires qui n'ont point de département fixe ou que le ministre traite directement.

M. COINDET, secrétaire de M. le Directeur général des Finances, Hôtel du Contrôle général.

M. MOREAU, historiographe de France, place de Vendôme, du côté des Capucines.

— La recherche et collection des chartes et autres monuments intéressants l'histoire et le droit public du Royaume, les travaux littéraires ordonnés à ce sujet par Sa Majesté et la correspondance qu'ils exigent, la garde du dépôt général des Chartes et celle des Archives et Bibliothèque des Finances.

— XIII —

1779,

Comité pour les affaires contentieuses.

Almanach royal 1779, rubrique « Département des Finances », pp. 189-190.

M. MOREAU DE BEAUMONT, Conseiller d'Etat ordinaire et au Conseil royal des Finances, et au Conseil Royal du Commerce, rue Vivienne.

M. BOUVARD DE FOURQUEUX, Conseiller d'Etat et ordinaire au Conseil royal de Commerce, rue des Francs-Bourgeois, au Marais.

M. DUFOUR DE VILLENEUVE, Conseiller d'Etat, petite rue Saint-Gilles, près le Boulevard.

— XIV —

1780,

Comité pour les affaires contentieuses.

Almanach royal 1780, rubrique « Département des Finances », p. 201.

M. MOREAU DE BEAUMONT, Conseiller d'Etat ordinaire et au Conseil royal des Finances, et au Conseil Royal du Commerce, rue Vivienne.

M. BOUVARD DE FOURQUEUX, Conseiller d'Etat et ordinaire au Conseil royal de Commerce, rue des Francs-Bourgeois, au Marais.

M. DUFOUR DE VILLENEUVE, Conseiller d'Etat, petite rue Saint-Gilles, près le Boulevard.

— XV —

1781,

Comité pour les affaires contentieuses.

Almanach royal 1781, rubrique « Département des Finances », pp. 210-211.

M. MOREAU DE BEAUMONT, Conseiller d'Etat ordinaire et au Conseil royal des Finances, et au Conseil Royal du Commerce, rue Vivienne.

M. BOUVARD DE FOURQUEUX, Conseiller d'Etat et ordinaire au Conseil royal de Commerce, rue des Francs-Bourgeois, au Marais.

M. DUFOUR DE VILLENEUVE, Conseiller d'Etat, petite rue Saint-Gilles, près le Boulevard.

— XVI —

1782,

Comité pour les affaires contentieuses.

Almanach royal 1782, rubrique « Département des Finances », pp. 214-215.

M. MOREAU DE BEAUMONT, Conseiller d'Etat ordinaire, et au Conseil des Dépêches, et au Conseil Royal des Finances, et au Conseil royal du Commerce, rue Vivienne.

M. BOUVARD DE FOURQUEUX, Conseiller d'Etat, et ordinaire au Conseil royal du Commerce, rue des Francs-Bourgeois, au Marais.

M. D'ORMESSON, Conseiller d'Etat, rue Culture Sainte-Catherine.

M. TABOUREAU DES RÉAUX, Conseiller d'Etat, et ordinaire au Conseil des Dépêches, et au Conseil Royal, rue Bergère.

— XVII —

1783,

Comité pour les affaires contentieuses.

Almanach royal 1783, rubrique « Département des Finances », p. 213.

M. MOREAU DE BEAUMONT, Conseiller d'Etat ordinaire, et au Conseil des Dépêches, et au Conseil Royal des Finances, et au Conseil royal du Commerce, rue Vivienne.

— Les domaines et bois. Les états des domaines, ceux des bois.

M. BOUVARD DE FOURQUEUX, Conseiller d'Etat, et ordinaire au Conseil royal du Commerce, rue des Francs-Bourgeois, au Marais.

M. D'ORMESSON, Conseiller d'Etat, rue Culture Sainte-Catherine.

— Le département des impositions. Le don gratuit du clergé. La régie des étapes, celle des poudres et salpêtres. L'agriculture. Les travaux de charité.

M. VIDAUD DE LA TOUR, Conseiller d'Etat, rue neuve des Capucines, à Pâques, rue neuve des Petits-Champs, près celle d'Antin.

1784,
Comité pour les affaires contentieuses.
Almanach royal 1784, p. 215.

M. MOREAU DE BEAUMONT, Conseiller d'Etat ordinaire, et au Conseil des Dépêches, et au Conseil Royal des Finances, et au Conseil royal du Commerce, rue Vivienne.

M. BOUVARD DE FOURQUEUX, Conseiller d'Etat, et ordinaire au Conseil royal du Commerce, rue des Francs-Bourgeois, au Marais.

M. LAMBERT, Conseiller d'Etat, rue Christine.

M. VIDAUD DE LA TOUR, Conseiller d'Etat, rue neuve des Petits-Champs, près celle d'Antin.

1785,
Comité pour les affaires contentieuses.
Almanach royal 1785, p. 215.

M. MOREAU DE BEAUMONT, Conseiller d'Etat ordinaire, et au Conseil des Dépêches, et au Conseil Royal des Finances, et au Conseil royal du Commerce, rue Vivienne.

M. BOUVARD DE FOURQUEUX, Conseiller d'Etat, et ordinaire au Conseil royal du Commerce, rue des Francs-Bourgeois, au Marais.

M. VIDAUD DE LA TOUR, Conseiller d'Etat, rue neuve des Petits-Champs, près celle d'Antin.

M. LAMBERT, Conseiller d'Etat, rue Christine.

1785,
Détail de l'Administration des Finances.
Almanach royal 1785, pp. 215-217.

M. DE BOULLONGNE, Conseiller d'Etat ordinaire, et au Conseil royal, et au Conseil royal de Commerce, rue Saint-Honoré.

— La Compagnie des Indes.

M. BOUTIN, Conseiller d'Etat et ordinaire au Conseil royal, rue de Gaillon.

— La législation des monnaies.

M. PAJOT DE MARCHEVAL, Conseiller d'Etat, rue du Bacq, près de Verneuil.

— Le contentieux des postes et messageries.

M. DOUBLET DE PERSAN, Maître des Requêtes, rue des Petits-Augustins.

— Les péages et la vérification des titres desdits péages, bacs, pêches et pêcheries, l'exécution des arrêts des 5 août 1777 et 5 mai 1783, concernant lesdits droits de pêche et pêcheries et autres droits situés sur et au long des rivières navigables; l'exécution des arrêts des 15 août et 11 septembre 1779 pour la liquidation des indemnités à accorder aux propriétaires desdits droits de péages; les affaires particulières renvoyées à ce département.

M. DE VILLEVAULT, Maître des Requêtes, rue Saint-Marc.

— Les bureaux des finances.

M. DOUET DE LA BOULLAYE, Maître des Requêtes honoraire, Intendant au département des mines et droits domaniaux, rue du Haussaye.

— Les droits de contrôle, insinuations, centième denier, formule, amortissements, francs-fiefs, usages, nouveaux acquêts, greffes, chancelleries non aliénées de la bourse commune des huissiers de Bretagne, des lettres de ratification, substituées aux décrets volontaires, de quatre deniers pour livre des ventes de biens meubles et les gages intermédiaires, le tout faisant partie de l'administration générale des domaines.

M. BERTIER, Maître des Requêtes, rue de Vendôme.

— Les écoles de médecine-vétérinaire de Paris et de Lyon, les épizooties, les dépôts de mendicité.

M. CHARDON, Maître des Requêtes, rue Sainte-Appoline.

— L'administration des forges royales de la Chaussade, les usines à la manière anglaise de Montcenys, les encouragements qui dépendent du département des finances pour la pêche à la baleine et autres pêches.

M. DE MONTARAN fils, Maître des Requêtes, rue du Grand-Chantier, au Marais.

— La correspondance relative aux subsistances.

M. VALDEC DE LESSART, Maître des Requêtes, Intendant au département des municipalités, rue du Sentier.

M. DE BONNAIRE DE FORGES, Maître des Requêtes, Intendant au département des domaines et bois, rue Vivienne.

— L'administration des domaines et bois, les états des domaines, les états des bois, et l'exécution de l'arrêt du Conseil du 14 janvier 1781, concernant les domaines engagés, les frais de justice, les réparations et constructions des bâtiments, à la charge du domaine ; le règlement des courses des maréchausées.

M. DE CHAUMONT DE LA MILLIÈRE, Maître des Requêtes, Intendant au département des ponts et chaussées, rue de Clichy.

— Les ponts et chaussées, les hôpitaux et prisons, les établissements de charité et la distribution des remèdes qui se fait par ordre du Roi dans les provinces.

M. DE COLONIA, Maître des Requêtes, Intendant au département des Fermes générales, rue neuve des Capucines.

— Les gabelles de France, celles du Lyonnais, Provence, Dauphiné, Languedoc et autres, les salines de Lorraine, Trois-Evêchés et Franche-Comté, la régie du tabac, celle des cinq grosses fermes, les états des fermes, les entrées de Paris, les aides du plat pays, la suite de la comptabilité de toutes ces parties, la balance du commerce.

M. LAURENT DE VILLEDEUIL, Maître des Requêtes, Intendant au département de la Régie générale, place royale.

— La Régie générale, qui comprend les aides et droits y joints, les droits sur les cuirs et peaux, droits réservés ci-devant appelés droits de dons gratuits, les droits des inspecteurs aux boucheries, les droits dus au Roi, ci-devant appelés octrois municipaux, les sols pour livres des droits ou octrois appartenant aux villes, communautés, hôpitaux et autres, les droits sur l'amidon et la poudre à poudrer, les droits sur les papiers et cartons, les droits de marques des fers, les droits de marque et de contrôle sur les ouvrages d'or et d'argent, le droit sur les cartes à jouer, les droits du domaine du Hainault, les droits à fabrication des huiles, la ferme de Sceaux et de Poissy.

M. BLONDEL, Maître des Requêtes, rue de Varennes.

— Tous les détails de l'administration de l'île de Corse qui sont relatifs au département des finances.

M. GRAVIER DE VERGENNES, Maître des Requêtes, Intendant au département des impositions, rue Sainte-Avoye.

— La taille, la capitation, les vingtièmes, les dons gratuits du Clergé de France, les impositions des clergés des frontières et de l'Ordre de Malte, les travaux de charité, l'agriculture, les recettes générales et particulières des finances, des pays d'élection, des pays d'état et des pays conquis, la régie des poudres et salpêtres, celle des étapes et convois militaires, la vérification des états au vrai qui s'arrêtent au Conseil.

— XXI —

1786,

Comité pour les affaires contentieuses.

Almanach royal 1786, p. 219.

M. BOUVARD DE FOURQUEUX, Conseiller d'Etat et ordinaire au Conseil royal du Commerce, rue des Francs-Bourgeois, au Marais.

M. VIDAUD DE LA TOUR, Conseiller d'Etat, rue neuve des Petits-Champs, près celle d'Antin.

M. LAMBERT, Conseiller d'Etat, rue Christine.

M. DUPLEIX DE BACQUENCOURT, Conseiller d'Etat, rue Bergère.

— XXII —

1787,

Comité pour les affaires contentieuses.

Almanach royal 1787, pp. 219-220.

M. BOUVARD DE FOURQUEUX, Conseiller d'Etat et ordinaire au Conseil royal du Commerce, rue des Francs-Bourgeois, au Marais.

M. VIDAUD DE LA TOUR, Conseiller d'Etat, rue neuve des Petits-Champs, près celle d'Antin.

M. LAMBERT, Conseiller d'Etat, rue Christine.

M. DUPLEIX DE BACQUENCOURT, Conseiller d'Etat, rue Bergère.

— XXIII —

1788,

Comité pour les affaires contentieuses.

Almanach royal 1788, p. 227.

M. BOUVARD DE FOURQUEUX, Ministre d'Etat, Conseiller d'Etat ordinaire, Président.

M. VIDAUD DE LA TOUR, Conseiller d'Etat, rue neuve des Petits-Champs, près celle d'Antin.

M. DE MONTYON, Conseiller d'Etat, rue des Francs-Bourgeois, au Marais.

M. DUPLEIX DE BACQUENCOURT, Conseiller d'Etat, rue Bergère.

1788,

Les Intendants des Finances.

Almanach royal 1788, pp. 227-228.

M. DOUET DE LA BOULLAYE, Maître des Requêtes, honoraire, rue du Haussaye.

— L'administration générale des Fermes qui comprend les grandes et petites gabelles, les gabelles locales, la ferme du tabac, la régie des droits perceptibles à l'entrée, à la sortie et à la circulation des marchandises dans le Royaume, les entrées de Paris, les aides du plat-pays, la régie des salines.

La Régie générale, qui comprend tous les droits d'aides, ceux sur les cuirs et sur les papiers et cartons, les droits de marque d'or et d'argent ; le droit de marque des fers, les droits à la fabrication des huiles, les droits réservés, etc...

M. DE BONNAIRE DE FORGES, Maître des Requêtes, honoraire, rue Vivienne.

— L'administration des domaines et bois, les états des domaines, les états des bois et l'exécution de l'arrêt du Conseil du 14 janvier 1781, concernant les domaines engagés, les frais de justice, les réparations et constructions de bâtiments, à la charge du domaine, le règlement des courses des maréchaussées.

M. DE CHAUMONT DE LA MILLIÈRE, Maître des Requêtes, honoraire, rue de Clichy.

— Les ponts et chaussées, les hôpitaux, prisons et dépôts de mendicité, les établissements de charité et la distribution des remèdes qui se fait par ordre du Roi dans les provinces. Les mines. Les messageries.

M. BLONDEL, Maître des Requêtes, honoraire, rue de Varennes.

— La taille, la capitation, les vingtièmes, les dons gratuits du Clergé de France, les impositions des clergés des frontières et de l'Ordre de Malte, les travaux de charité, les recettes générales et particulières des finances, l'expédition de tous les états de finances des pays d'élection, des pays d'états et des pays conquis ; les affaires contentieuses relatives aux dessèchements, défrichements, partages de communes, les abolitions du droit de parcours ; la régie des poudres et salpêtres, celle des étapes et convois militaires, la vérification des états au vrai qui s'arrêtent au Conseil, la concession et le renouvellement des octrois, tout ce qui a rapport aux finances des villes, les municipalités, les bureaux des finances.

— XXV —

1789,

Comité pour les affaires contentieuses.

Almanach royal 1789, p. 236.

M. BOUVARD DE FOURQUEUX, Conseiller d'Etat et ordinaire au Conseil royal du Commerce, rue des Francs-Bourgeois, au Marais.

M. VIDAUD DE LA TOUR, Conseiller d'Etat, rue neuve des Petits-Champs, près celle d'Antin.

M. DUPLEIX DE BACQUENCOURT, Conseiller d'Etat, rue Bergère.

M. DE CYPRIERRE, Conseiller d'Etat, rue Poissonnière.

— XXVI —

1789,

Les Intendants des Finances.

Almanach royal 1789, pp. 237-238.

INTENDANTS DES FINANCES

M. DOUET DE LA BOULLAYE, Intendant des Finances.

— L'administration générale des Fermes qui comprend les grandes et petites gabelles, les gabelles locales, la ferme du tabac, la régie des droits perceptibles à l'entrée, à la sortie et à la circulation des marchandises dans le Royaume, les entrées de Paris, les aides du plat-pays, la régie des salines.

La Régie générale qui comprend tous les droits d'aides, ceux sur les cuirs, et sur les papiers et cartons, les droits de marque d'or et d'argent ; le droit de marque des fers, les droits à la fabrication des huiles, les droits réservés, etc...

M. DE BONNAIRE DE FORGES, Intendant des Finances.

— L'administration des domaines et bois, les états des domaines, les états des bois et l'exécution de l'arrêt du Conseil du 14 janvier 1781, concernant les domaines engagés, les frais de justice, les réparations et constructions de bâtiments, à la charge du domaine ; le règlement des courses extraordinaires des maréchaussées et celui des frais d'impression pour le service des cours et tribunaux, les parties casuelles.

M. DE CHAUMONT DE LA MILLIÈRE, Intendant des Finances.

— Les ponts et chaussées, les hôpitaux, prisons et dépôts de mendicité, les établissements de charité et la distribution des remèdes qui se fait par ordre du Roi dans les provinces. Les mines. Les messageries. Les municipalités.

M. BLONDEL, Intendant des Finances.

— La taille, la capitation, les vingtièmes, les dons gratuits du Clergé de France, les impositions des clergés des frontières et de l'Ordre de Malte, les travaux de charité, les recettes générales et particulières des finances, l'expédition de tous les états de finances des pays d'élection, des pays d'états et des pays conquis ; les affaires contentieuses relatives aux dessèchements, défrichements, partages de communes, les abolitions du droit de parcours ; la régie des poudres et salpêtres, celle des étapes et convois militaires, la vérification des états au vrai qui s'arrêtent au Conseil. La nouvelle Compagnie des Indes, la liquidation de l'ancienne ; les écoles vétérinaires, les épizooties, l'approvisionnement des combustibles pour la ville de Paris.

— XXVII —

1790,

Comité pour les affaires contentieuses.

Almanach royal 1790, p. 233.

M. VIDAUD DE LA TOUR, Conseiller d'Etat, rue neuve des Petits-Champs,
près celle d'Antin.

M. DUPLEIX DE BACQUENCOURT, Conseiller d'Etat, rue Bergère.

M. DE MONTHOLON, Conseiller d'Etat, rue Poissonnière, n° 43.

M. DE CYPierre, Conseiller d'Etat, rue Poissonnière.

Maîtres des Requêtes, rapporteurs des affaires portées au Comité :

— BROCHET DE SAINT-PREST.

— COUPARD DE LA BLOTÉRYE.

— DE COLONIA.

— DE SARTINE.

— XXVIII —

1791,

Comité pour les affaires contentieuses.

Almanach royal 1791, p. 263.

M. VIDAUD DE LA TOUR, Conseiller d'Etat, rue neuve des Petits-Champs,
près celle d'Antin.

M. DUPLEIX DE BACQUENCOURT, Conseiller d'Etat, rue Bergère.

M. DE MONTHOLON, Conseiller d'Etat, rue Poissonnière, n° 43.

M. DUPRÉ DE SAINT-MAUR, Conseiller d'Etat, rue Couture Sainte-Catherine,
n° 54.

Maîtres des Requêtes, rapporteurs des affaires portées au Comité :

— BROCHET DE SAINT-PREST.

— COUPARD DE LA BLOTÉRYE.

— DE COLONIA.

— DE SARTINE.

§ III

Extrait des registres du Conseil du Roi



1789, 27 juin,

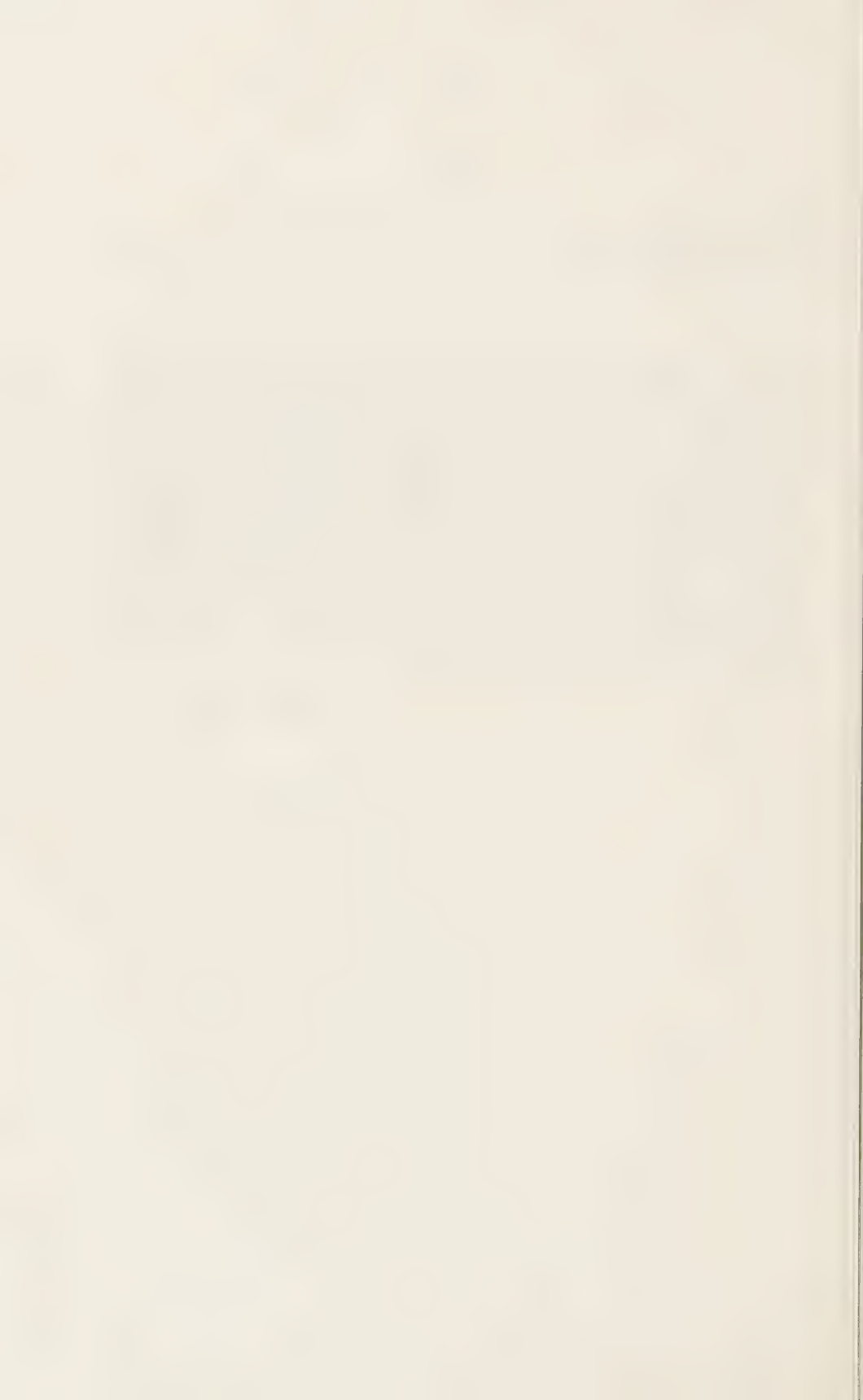
Arrêt du Conseil du Roi dans l'affaire BERGER (extraits).

*Arch. nat. E 1673*⁰, arrêt n° 3.

.....

OUI le rapport fait au Conseil royal des Finances et du Commerce. Le Roi en son Conseil, sans s'arrêter aux demandes des sieurs Berger père et fils et compagnie, ordonne que l'arrêt du Conseil du quatre novembre mil-sept-cent-quatre-vingt-six, et le traité de régie du dix avril mil-sept-cent-quatre-vingt-sept seront exécutés selon leur forme et teneur ; en conséquence, a ordonné et ordonne Sa Majesté que les Etats de Bourgogne restitueront le paiement de cent mille livres payées par les sieurs Berger, avec les intérêts à compter du jour du paiement qui en sera fait par lesdits Etats ; condamne pareillement, Sa Majesté, lesdits Etats au paiement des frais et loyaux coûts, ensemble de toutes indemnités qui pourraient être dues, pour les fixations desquelles les parties se retireront pardevant le Sieur intendant et commissaire départi de Bourgogne, à l'effet d'être par lui dressé procès-verbal de leurs réquisitions, dires, contestations et moyens respectifs en présence des élus généraux de la province de Bourgogne, pour le tout vu et rapporté au Conseil avec son avis, être par Sa Majesté ordonné ce qu'il appartiendra.

Signé : BARENTIN.



§ IV

Extraits des archives du Contrôle général des Finances



1783, 18 février,

Lettre de MOREAU DE BEAUMONT, président du Comité contentieux des Finances,
à JOLY DE FLEURY, Administrateur général des Finances-Contrôleur général
(extraits).

Arch. nat. H 1466, pièce n° 131.

Répondu à M. pour le remercier et lui mandant que je viens de signer un arrêt pour déclarer le M. de Bandol non-recevable et mal fondé.

Signé : J.

Reçu le 19 février

Paris, le 19 février 1783

Vous m'avez fait l'honneur, Monsieur, de m'adresser le 11 de ce mois une requête et des pièces de M. le marquis de Bandol par lesquelles il renouvelle encore et pour la troisième fois une demande qui a pour objet le principal et les intérêts d'une somme de 40 000 ^{II}, qu'il soutient être redüe tant à ses auteurs qu'à lui, depuis 1647, c'est-à-dire depuis plus de 130 ans.

Cette demande a été examinée et décidée deux fois au Comité après avoir été communiquée par voie d'administration à MM. Racine et Aubry, inspecteurs généraux du domaine, et sur les dires de ces inspecteurs, il est intervenu en conformité des décisions du Comité deux arrêts du Conseil des Finances, l'un du 18 juillet 1780 qui a déclaré M. le marquis de Bandol non recevable et l'autre du 30 juillet 1782, qui l'a déclaré non recevable et mal fondé.

Aussi, Monsieur, la requête que vous avez bien voulu me communiquer, était-elle destinée pour le Conseil des Dépêches, et par cette requête, M. de Bandol demande que, sans s'arrêter ni avoir égard aux deux décisions du Comité des Finances qui seront regardées comme nulles et non avenues (sans faire mention des deux arrêts dont elles ont été suivies), le paiement de sa créance qui a été rejeté par ces deux arrêts soit ordonné.

Je vois par une lettre de M. Le Noir du 27 janvier, jointe aux pièces, que ce magistrat s'étant chargé de remettre cette requête à M. Amelot, ce ministre a refusé de la recevoir et a mis le renvoi tel qu'il devait être au département de la finance.

Je ne peux me refuser de vous observer, Monsieur, pour le bien de l'ordre nécessaire à maintenir dans l'administration et pour l'expédition des affaires, que si toutes les demandes, et c'est ce que j'ai déjà vu arriver plusieurs fois, prenaient la même route que celle-ci, la division des objets si sagement établie entre les différents départements, eu égard à la nature de ces objets, serait bientôt entièrement détruite, et la confusion qui naîtrait de cette marche aurait les plus grands inconvénients.

Je dois cependant à la confiance dont vous m'honorez de mettre sous vos yeux les motifs qui ont déterminé les décisions du Comité données dans la plus grande connaissance de cause, ils sont trop importants dans l'administration des finances qui vous est confiée, pour ne pas fixer toute votre attention.

La question agitée à l'occasion de cette prétention a été moins d'approfondir si les auteurs de M. le marquis de Bandol avaient réellement versé en 1647 au Trésor de l'Epargne une somme de 40 000 ^H pour la revente de plusieurs domaines situés en Provence, dont ils n'avaient pu être mis en possession par la circonstance de différents édits intervenus depuis, que de savoir si, d'après une espace de temps aussi considérable et les dispositions de lois de finances les plus solennelles et les plus intéressantes à maintenir, qui avaient déclaré éteintes et de nulle valeur les créances non acquittées aux époques fixées par ces lois, M. le marquis de Bandol était aujourd'hui fondé à prétendre et à réclamer le paiement des 40 000 ^H dont il s'agit avec les intérêts à compter du 27 juin 1647, ou du moins du 6 juillet 1667, c'est pourquoi il a été déclaré non recevable et mal fondé et voici, Monsieur, les motifs qui ont déterminé cette décision.

Vu l'édit du 31 octobre 1665
.. .. .
.. .. .

Telles sont, Monsieur, les circonstances qui ont déterminé, en conformité des décisions du Comité, les deux arrêts du Conseil que M. le marquis de Bandol fait de nouveaux efforts pour détruire.

Le Comité a fixé principalement son attention sur les dispositions de l'édit de 1669 qui frappe de nullité les titres du genre de ceux que rapportait M. le marquis de Bandol, et notamment la quittance de finance dont on lui avait délivré assez inconsidérément en 1778 une expédition.

Vous serez à portée de juger si les dispositions des lois que je viens de mettre sous vos yeux ne doivent être envisagées par l'administrateur des finances que comme des formes et des considérations générales, ainsi que les qualifie M. de Bandol dans sa nouvelle requête, qui ont lié le Comité dans les décisions qu'il a données.

J'ai l'honneur d'être avec un inviolable et respectueux attachement, Monsieur, votre très humble et très obéissant serviteur.

Signé : DE BEAUMONT.

1783, 24 février,
Projet d'arrêt du Conseil du Roi dans l'affaire du marquis DE BANDOL.
Arch. nat. H 1466, pièce n° 132.

PROVENCE

Domaines

Arrêt du
Février 1783
à M. DUTERRAGE
le 24

Projet d'arrêt qui déclare le marquis de Bandol non recevable dans sa demande afin de paiement d'une somme de 40 000 ^H versée par ses ayeux, dans les coffres du Roi, à l'effet d'entrer en possession de plusieurs domaines, situés en Provence.

— XXXIII —

1784, 2 novembre,

Département des revenus casuels, feuille de travail des Intendants des Finances.
Arch. nat. H 1456, pièce n° 215, dernier folio.

COMITE CONTENTIEUX

Arrêt d'évocation au Conseil rendu par le Contrôleur général sur la requête du Sieur Hermitte d'une demande contre lui formée par les Sieurs Dasan, Léger et consorts en la sénéchaussée de Marseille en restitution de ce qu'ils lui ont payé en trop pour les charges de perruquiers qu'il leur a vendues.

Renvoi à M. Foulon d'Ecottier d'une requête en cassation par le Sieur Martin contre un arrêt du Parlement de Paris du 28 août 1784 confirmatif de plusieurs ordonnances du bailli des Comté-Prairie de Crécy qui lui fait défense d'exercer ses fonctions de juré-priseur dans l'étendue du bailliage.

Renvoi à M. Foulon d'Ecottier de la requête d'opposition du sieur Griek à l'arrêt du Conseil du 1^{er} août 1784 qui, entre autres dispositions, ordonna la réunion de son office de notaire royal à Gravelines au Corps municipal, pour en faire son rapport à M. le Contrôleur général qui a rendu l'arrêt dont il s'agit.

— XXXIV —

1787, 27 novembre,

Feuille de travail des Intendants des Finances.
Arch. nat. H 1463, pièce n° 300.

Du mardi 27 septembre

M. l'abbé du Plouy Célestin s'est pourvu au Conseil contre une ordonnance de M. l'Intendant d'Amiens qui l'a débouté de sa demande afin de non retenue des vingtièmes sur une pension qu'il tient de sa famille.

MM. les magistrats du Comité contentieux ont infirmé l'ordonnance de M. l'Intendant. + M. l'abbé de Plouy demande l'exécution de ce jugement auquel l'administration n'a pas cru devoir donner de suites.

M. le Contrôleur général n'a pu encore s'occuper de l'affaire.

Le Sieur Barbet de Pelissam, chanoine de l'Eglise de Vabres, demande la cassation de deux arrêts provisoires et d'un arrêt définitif du Parlement de Toulouse qui le condamnent à payer S.
une pension de 450 ₣ sans retenue du vingtième.

Renvoyé au Comité.

1788, février.

Mémoire rédigé par les bureaux de l'Intendant des Finances Blondel, dans l'affaire des habitants de Cussey-sur-Lizon (premier feuillet).
Arch. nat. H 1488, pièce n° 335.

M. Blondel

Mémoire

février 1788.

ARCHIVES
ANTIQUE

Les habitants de Cussey sur Lizon

en franchise contre redevance contre un seigneur

seigneur au Comté de Bourgogne qui de nos

seigneurs

seigneurs

aux habitants de Roche-le-Duc de

seigneurs

seigneurs

pour leurs terres. Bontemps sur nos

seigneurs

seigneurs appelle les. Haute et plaine de

seigneurs

Cussey

Saitte.

seigneurs

Le territoire de Cussey dépend un canton

en nature de communes de sur les monts

et sur les rochers et plaines de Cussey. ce

Canton avoisine les territoires de Roches

des granges châtillon de Loinville de

Montfort et de goud.

Quelques difficultés se sont élevées

335

1789, 8 avril,

Lettre de VIDAUD DE LA TOUR, président du Comité contentieux des Finances,
au Contrôleur général (extraits).

Arch. nat. H 1671, pièce n° 60.

M. COSTER.

13 avril 1789.

Monsieur,

« Le Comité a examiné dans sa séance d'hier une affaire qui lui a paru
mériter la plus sérieuse attention ».

.. .. .
.. .. .

(suit un exposé des faits), puis :

« Cette affaire présentait à résoudre trois questions :

- 1° un acte synallagmatique peut-il être résilié sans le consentement des parties surtout lorsqu'il n'y a ni lésion, ni dol ;
- 2° si le bail doit être résilié, quelle indemnité pouvait être due ;
- 3° qui, du Roi ou des Etats, doit payer cette indemnité.

A l'égard de la première question, le Comité, pénétré des détails de cette affaire, n'a pas vu sans peine que cet arrêt, sollicité par d'autres élus que ceux qui avaient passé le bail dans un moment où l'on cherchait à détruire tout ce que la précédente triennalité avait fait, ne pouvait être que le fruit de la surprise, mais il a pensé en même temps que la nouvelle Régie approuvée par l'administration, revêtue de toutes les formalités et en pleine vigueur depuis le 1^{er} janvier, ne pouvait être anéantie, en conséquence, il a cru que c'était le cas de confirmer la résiliation du bail du sieur Berger qui, de son côté, semblait y avoir accédé dans le premier moment, en ne continuant pas de verser dans la caisse de la province les cinquante mille livres auxquelles il était tenu par son bail et comme il l'avait fait les deux premières années.

Sur la seconde question, MM. les Elus prétendent que c'était au Roi à payer cette indemnité, sur le fondement que s'ils avaient résilié un bail qu'ils regardaient comme avantageux à la Province, c'était le fait du Roi puisque, par l'arrêt de propre mouvement, Sa Majesté avait ordonné que la régie serait substituée ; mais le Comité a pensé que cette prétention ne pouvait être accueillie, l'arrêt du Conseil ne pouvant avoir été rendu que sur les sollicitations de la Province, puisqu'elle n'a formé aucune réclamation, ce qui suppose au moins que la nouvelle forme a paru plus avantageuse.

Il restait, Monsieur la troisième question : celle de savoir sur quel pied devait être fixée cette indemnité. A cet égard, Monsieur, le sieur Berger invoquait et soutenait que cette indemnité ne peut être moindre que celle d'une année sur trois du prix du bail, indépendamment des frais et loyaux coûts, ce qui ferait une somme de 990 mille livres à payer par la Province. Le Comité, considérant que le bail ayant été passé par anticipation, les engagements que le sieur Berger avait pu contracter ne devaient pas être considérables,

a cru qu'il n'y avait pas lieu de fixer leurs indemnités sur le pied de leur demande, mais il a pensé en même temps que ce bail n'ayant point été résilié du fait du sieur Berger, mais de celui seul des Elus, le sieur Berger devait être rendu indemne, non seulement des frais d'acte et loyaux coûts, mais encore de toutes les sommes, pots de vins et autres faux frais que vous savez, Monsieur, qu'on est obligé d'avancer dans les affaires de cette nature. Tel est le motif qui l'a porté à proposé d'ordonner que les parties se retireraient par-devant M. l'Intendant pour dresser procès-verbal en présence des Elus et son avis envoyé au Conseil, être statué par Sa Majesté ce qu'il appartiendra.

Je suis avec autant d'attachement que de respect, Monsieur, votre très humble et très obéissant serviteur ».

Signé : VIDAUD.

Paris, le 8 avril 1789.

— XXXVII —

1789,

Avis du Comité contentieux des Finances dans l'affaire BERGER.

Arch. nat. H 1671, pièce n° 56.

Le Comité pense qu'il y a lieu d'expédier arrêt qui déboute le sieur Berger, ordonner l'exécution de l'arrêt du Conseil du 4 novembre 1786 et du 10 avril 1787, ordonner que les états restitueront le paiement des 100 000 ^H payées par ledit sieur Berger avec les intérêts à compter du jour du versement de ladite somme dans la caisse du trésor de ces états, jusqu'au jour du paiement qui en sera fait par lesdits états.

Les condamne également au paiement des frais et loyaux coûts, ensemble de toutes indemnités qui pourraient être dues pour la fixation desquelles les parties se retireront par-devers ledit Sieur intendant pour être dressé procès-verbal des dires et réquisitions en présence des élus généraux de la province de Bourgogne, pour ledit procès-verbal rapporté et sur son avis être statué par Sa Majesté ce qu'il appartiendra.

(ici
des initiales illisibles)

Vd
D.B.
dC.

BIBLIOGRAPHIE

SOURCES

I. — Sources manuscrites :

ARCHIVES NATIONALES : *série E* (Conseil du Roi)

A. — REGISTRES DES ARRETS DU CONSEIL

Collection des Secrétaires du Conseil (arrêts simples). Ont été consultés :

- | | |
|---|--|
| E 1545 ^A (arrêts des 6 - 13 janvier 1778). | E 1673 ^B (16 - 30 mai 1789). |
| E 1545 ^B (20 - 27 janvier 1778). | E 1673 ^C (juin 1789). |
| E 1586 ^B (19 - 26 juin 1781). | E 1674 ^A (juillet 1789). |
| E 1597 ^A (7 - 14 mai 1782). | E 1674 ^B (août 1789). |
| E 1598 ^A (4 - 11 - 18 juin 1782). | E 1675 ^A (6 - 13 septembre 1789). |
| E 1601 ^B (17 - 24 septembre 1782). | E 1675 ^B (20 - 27 septembre 1789). |
| E 1605 ^A (7 - 14 janvier 1783). | E 1675 ^C (octobre 1789). |
| E 1606 ^B (18 - 25 février 1783). | E 1676 ^A (1 - 22 novembre 1789). |
| E 1609 ^B (20 - 27 mai 1783). | E 1676 ^B (29 novembre - 13 décembre 1789). |
| E 1615 ^A (2 - 16 décembre 1783). | E 1676 ^C (13 - 27 décembre 1789). |
| E 1616 ^B (20 - 27 janvier 1784). | E 1677 ^A (3 - 10 janvier 1790). |
| E 1617 ^A (3 - 10 - 17 février 1784). | E 1677 ^B (14 - 21 janvier 1790). |
| E 1624 ^A (6 - 21 septembre 1784). | E 1677 ^C - 1678 ^A (31 janvier - 7 février 1790). |
| E 1629 ^A (1 - 8 février 1785). | E 1678 ^B (14 - 28 février 1790). |
| E 1630 ^B (13 - 15 mars 1785). | E 1678 ^C (7 - 14 mars 1790). |
| E 1641 ^B (9 - 21 - 28 mars 1786). | E 1678 ^D (21 - 28 mars 1790). |
| E 1643 ^A (2 - 9 - 16 mai 1786). | E 1679 ^A (avril 1790). |
| E 1643 ^C (30 mai 1786). | E 1679 ^B (mai 1790). |
| E 1644 (juin 1786). | E 1680 ^A (juin 1790). |
| E 1656 ^A (7 - 14 août 1787). | E 1680 ^B (juillet 1790). |
| E 1656 ^B (21 - 28 août 1787). | E 1681 ^A (août 1790). |
| E 1663 ^A (1 - 8 mars 1788). | E 1681 ^B (septembre 1790). |
| E 1664 ^C (24 - 31 mai 1788). | E 1682 ^A (octobre 1790). |
| E 1665 ^A (7 - 14 juin 1788). | E 1682 ^B (novembre 1790). |
| E 1666 ^B (19 - 26 juillet 1788). | E 1682 ^C (décembre 1790). |
| E 1669 ^C (décembre 1788). | E 1683 ^{1A} (janvier 1791). |
| E 1670 ^A (3 - 10 - 17 janvier 1789). | E 1683 ^{1B} (février 1791). |
| E 1672 ^C (4 - 23 avril 1789). | E 1683 ^{2A} (mars 1791). |
| E 1672 ^D (25 avril 1789). | E 1683 ^{2B} (avril 1791). |
| E 1673 ^A (2 - 9 mai 1789). | |

B. — REGISTRES D'ORDRE DU CONSEIL DU ROI

- E 2654 Registre rapportant des arrêts en commandement pour les six derniers mois de 1789.
- E 2737 Résumés d'arrêts en commandement (4 juillet - 31 décembre 1784).
- E 3631 Table chronologique des lois de finance (arrêts, édits, déclarations, lettres patentes) dont les minutes étaient déposées au bureau de M. du Terrage (mai 1774 - 1785).
- E 3703 ^B Enregistrement d'affaires adressées de différentes provinces au département des finances, avec mention des réponses (1778 - 1791).

C. — REGISTRES D'ORDRE DU COMITE CONTENTIEUX DES FINANCES

- E 1683 ⁴¹⁵ Répertoire des avis du Comité contentieux et arrêts rendus en finance (21 octobre 1777 - 8 août 1790).
- E 2783 Relevé des affaires envoyées au Comité contentieux, commencé le 23 avril 1782.

*
* * *

— ARCHIVES NATIONALES : *série H* (Contrôle général des Finances). Ont été consultés les cartons suivants :

- H 1445 Affaires financières - assignats - biens nationaux (1790-1793).
- H 1453 Emeutes - perception des impôts - affaires privées (1789-1790).
- H 1455 Documents adressés au Contrôleur général, élections des municipalités, etc... (1739-1792).
- H 1456 Requêtes, loteries réunies, fin du Contrôle général, etc... (1780-1791).
- H 1460-1461 Bureau des nourrices, etc... Correspondance des premiers commis du Contrôle, etc... (1749-1785).
- H 1463-1464 Finances : projets de vingtième territorial, projets divers, feuilles de travail et documents pour l'assemblée des intendants (1784-1788 ; 1759-1788).
- H 1466 Papiers divers provenant du Contrôle général (entre autres, dossier « Marquis de Bandol ») (1780-1783).
- H 1467 Deux dossiers, 79 pièces : procès des fermiers de messagerie contre ceux des coches et diligences du Bas-Rhône, Provence, Languedoc et du Dauphiné ; procès sur une vente d'actions sur la caisse d'escompte de Paris (1786-1791).
- H 1482 ¹ Calepins des lettres et paquets envoyés par le Contrôle (1772-1779).
- H 1482 ² - 1483 Calepins des lettres et paquets envoyés par le Contrôle (1781) ; Minutes des lettres du Contrôleur général (1788-1791).
- H 1484 Minutes de lettres recopiées, table des destinataires (1788-1791).
- H 1488 Communaux - habitants de Cussey, Arbois, Mesnay (1788).
- H 1490 Un dossier, 274 pièces : partage des biens communaux, défrichements, dessèchements des marais (dossiers individuels N à P) (1767-1790).

- H 1542-1543 Minutes d'édits, arrêts et déclarations sur diverses matières, demandées par le Contrôleur général (1781-1790); copie de ceux de 1786.
- H 1588² Minutes d'arrêts du Conseil (1786-1788).
- H 1667 Documents sur diverses affaires financières et administratives (1754-1792).
- H 1671 Affaires contentieuses en Bourgogne : les adjudicataires des bois du Roi contre les fermiers de l'octroi de la Saône, octroi de Tournus, etc... (1785-1790).
- H 1674 Quittances et notes diverses provenant des bureaux du Contrôle général (1715-1788).
ainsi que les registres :
- H 1523 * Table alphabétique des correspondants et des matières de la correspondance du Contrôle général (1787-1791).
- H 1608 Affaires particulières : mémoires, questions, décisions (1789).

II. — Sources imprimées :

Almanach royal, Paris, in-8° (1699-1792 ; 1814-1830).

Bulletin annoté des Lois, Paris, 1836, 16 vol. in-8°.

Edit portant suppression de six offices d'Intendants des Finances, juin 1777, Paris, Imprimerie royale. (*Arch. nat.* U 1257 : exemple imprimé).

GUYOT (J.N.). — Répertoire universel et raisonné de jurisprudence, Paris, 1784, 17 vol. in-4°.

JOLY DE FLEURY (J.F.). — Mémoire sur la petite Direction des Finances, 1777, publ. par M. ANTOINE, les Conseils de finances sous le règne de Louis XV, dans *Rev. d'hist. mod. et contemporaine*, juillet-septembre 1958, pp. 198-200.

Mémoires pour servir à l'histoire du droit public de la France en matière d'impôts ou recueil de ce qui s'est passé de plus intéressant à la Cour des Aides de 1756 jusqu'au mois de juin 1775, Bruxelles (Paris), 1779, 1 vol. in-4°.

Recueil par ordre de dates des édits, déclarations, concernant le clergé, les finances, le commerce, années 1767-1790, dit *Recueil Simon*, Paris, 1767-1790, 18 vol. in-4°.

Règlement du 15 septembre 1661 portant établissement du Conseil royal des Finances, conféré avec le règlement du Conseil du 30 octobre 1767, et avec quelques observations historiques, publ. par M. ANTOINE, les Conseils des finances sous le règne de Louis XV, dans *Rev. d'hist. mod. et contemporaine*, juillet-septembre 1958, pp. 188-197.

TOLOZAN (DE). — Règlement du Conseil, précédé de l'explication des différents articles compris dans chacun des chapitres, Paris, 1786, 1 vol. in-4°.

OUVRAGES CONSULTÉS

- ALIX (G.). — Origines du système administratif français dans *Annuaire des Sciences pol.*, 1899, juillet (pp. 421-445) et novembre (pp. 715-743).
- ANTOINE (M.). — Les comités de ministres sous le règne de Louis XV, dans *Rev. hist. de droit français et étranger*, 1951, pp. 193-230.
- ANTOINE (M.). — Le Conseil des Dépêches sous le règne de Louis XV, dans *Bibl. de l'Ecole des Chartes*, tomes CXI (1953) et CXII (1954) et tirage à part, Paris, 1955.
- ANTOINE (M.). — Le fonds du Conseil d'Etat du Roi aux Archives nationales, Paris, 1955.
- ANTOINE (M.). — Les Conseils de finances sous le règne de Louis XV, dans *Rev. d'hist. mod. et contemporaine*, juillet-septembre 1958, pp. 161-200.
- ARDASCHEFF (P.). — Les intendants de province sous Louis XVI, traduit du russe par L. JOUSSERANDOT, Paris, 1909, 1 vol. in-8°.
- AUCOC (L.). — Le Conseil d'Etat avant et depuis 1789, Paris, 1876, 1 vol. in-8°.
- AUGEARD (J.M.). — Mémoires secrets (1731-1805), relatifs à la reine Marie-Antoinette, publ. par E. Bavoux, Paris, 1866, 1 vol. in-8°.
- BACHAUMONT (L. PETIT DE). — Mémoires secrets pour servir à l'histoire de la république des lettres en France, de 1672 jusqu'à nos jours, Londres, 1784-1789, 34 vol. in-12.
- BÈGUE (D.). — L'organisation juridique de la Compagnie des Indes. *Thèse Droit*, Paris, 1936.
- BENOIST (J.). — Les derniers jours du Conseil d'Etat du Roi, dans *Le Conseil d'Etat*. Livre jubilaire publié pour commémorer son cent-cinquantième anniversaire (4 nivose an VIII - 4 décembre 1949), Paris, 1952, p. 45.
- BOSLISLE (A. DE). — Les Conseils sous Louis XIV, dans *Mémoires de Saint-Simon*, coll. Les grands écrivains de la France, Paris, 1879-1888, 41 vol. in-8° (appendice aux tomes IV à VII).
- BOITEAU (P.). — Etat de la France en 1789, Paris, 1861, 1 vol. in-8°.
- BONNASSIEUX (P.). — Conseil de Commerce et bureau du Commerce (1701-1791), Inventaire des procès-verbaux et introduction par E. Lelong, Paris, 1900, 1 vol. in-fol.
- BOURDON (J.). — La réforme judiciaire de l'an VIII. - I : Les institutions ; II : Formation de la magistrature. *Thèse Lettres*, Paris, Rodez, 1941, 2 vol. in-8°.

- BOUTERON (M.). — Le fonctionnement du Conseil du Roi sous Louis XVI, expliqué par l'un de ses secrétaires, Bernard-François Balzac, dans *Rev. d'hist. mod.*, 1937, p. 325.
- CALVET (H.). — Le règne de Louis XVI au programme d'agrégation, article bibliographique, dans *Ann. hist. de la Révolution française*, tome XXIII (1951), pp. 399-404.
- CARON (P.). — Manuel pratique pour l'étude de la Révolution française, Paris, 1912, 1 vol. in-8° et nouvelle éd. mise à jour, Paris, 1947, 1 vol. in-8°.
- CHAPUISAT (E.). — Necker (1732-1804), Paris, 1938, 1 vol. in-8°.
- CHEREST (A.). — La chute de l'Ancien Régime (1787-1789), Paris, 1884-1886, 3 vol. in-8°.
- CHOURAKI (A.). — Les Intendants des Finances. *Thèse Droit*, Paris, 1959 (dactylographiée, 144 pages).
- Conseil d'Etat (Le)*. — Livre jubilaire publié pour commémorer son cent-cinquantième anniversaire (4 nivose an VIII - 4 décembre 1949), Paris, 1952.
- COQUEREAU (J. B.). — Mémoires concernant l'administration des finances sous le ministère de M. l'abbé Terrai, Londres, 1776, 1 vol. in-8°.
- Correspondance* inédite de Condorcet et de Turgot (1770-1779), publ. par Ch Henry, Paris, 1883, 1 vol. in-8°.
- Correspondance* secrète sur Louis XVI, Marie-Antoinette, la Cour et la ville (1777-1792), publ. par Lescure, Paris, 1866, 2 vol. in-8°.
- DARESTE (R.). — Etudes sur les origines du contentieux administratif, dans *Rev. hist. de droit français et étranger*, tome III (1857), pp. 97-141.
- DARESTE (R.). — La justice administrative en France, Paris, 1862, 1 vol. in-8°.
- DARTIGUE-PEYROU (Ch.). — Dupré de Saint-Maur et le problème des corvées. Le conflit entre l'Intendant de Guyenne et le Parlement de Bordeaux (1776-1785), Mont-de-Marsan, 1936, 1 vol. in-16.
- DELAHANTE (A.). — Une famille de finance au XVIII^e siècle, Paris, 1881, 1 vol. in-8°.
- DESJARDINS (G.). — Le fonds du Conseil d'Etat de l'ancien régime aux Archives nationales, dans *Bibl. de l'Ecole des Chartes*, tome LIX (1898), pp. 5-55.
- DROZ (J.). — Histoire du règne de Louis XVI, Paris, 1839-1842, 3 vol., in-8°.
- DUFORT DE CHEVERNY (J.). — Mémoires sur les règnes de Louis XV et de Louis XVI et sur la Révolution (1731-1802), publ. par R. de Crévecoeur, Paris, 1886, 2 vol. in-8°.
- DUMAS (A.). — Manuel d'Histoire du droit français à l'usage des étudiants de première année, Aix-en-Provence, Cours polycopiés, s. d. in-4°.
- DUPONT DE NEMOURS (P. S.). — Mémoires sur la vie et les ouvrages de M. Turgot, Philadelphie, 1782 ; deux parties en 1 vol. in-8°.
- DURAND (Ch.). — Etudes sur le Conseil d'Etat napoléonien, Paris, 1949, 1 vol. in-8°.
- EGRET (J.). — Le Parlement de Dauphiné et les affaires publiques dans la deuxième moitié du XVIII^e siècle. *Thèse Lettres Paris*, Grenoble, 1942, 2 vol. in-8°.
- EGRET (J.). — Le procès des Jésuites devant les Parlements de France, dans *Rev. hist.*, 1950, tome CCIV, pp. 1-27.
- EGRET (J.). — L'aristocratie parlementaire française à la fin de l'Ancien Régime, dans *Rev. hist.*, 1952, tome CCVIII, pp. 1-14.

- EGRET (J.). — Malesherbes, premier président de la Cour des Aides (1750-1775), dans *Rev. d'hist. mod. et contemporaine*, avril-juin 1956, pp. 97-119.
- ESMONIN (E.). — Les arrêts du Conseil sous l'ancien régime, communication du 6 février 1938 à la Société d'Histoire moderne, dans *Bull. de la soc. d'hist. mod.*, 1938, pp. 13 et suiv.
- Espion dévalisé (L')*. — Londres, 1782-1783, 2 tomes en 1 vol. in-8°.
- FERRY (F. DE). — Les idées et l'œuvre de Turgot en matière de droit public. *Thèse Droit*, Paris, 1911, 1 vol. in-8°.
- FLAMMERMONT (J.). — Le chancelier Maupeou et les Parlements, Paris, 1885, 1 vol. in-8°.
- FONCIN (P.). — Essai sur le ministère de Turgot, Paris, 1877, 1 vol. in-8°.
- FRONDEVILLE (H. DE). — Les présidents du Parlement de Normandie (1499-1790). Recueil généalogique établi sur la base du manuscrit Bigot, de la Bibliothèque de Rouen, Rouen et Paris, 1953, 1 vol. in-8°.
- GAUDIN duc DE GAËTE (M.). — Mémoires, souvenirs, opinions et écrits du duc de Gaëte, Paris, 1826, 2 vol. in-8°.
- GOMEL (Ch.). — Les causes financières de la Révolution française. - I : Les ministères de Turgot et de Necker ; II : Les derniers Contrôleurs généraux, Paris, 1892-1893, 2 vol. in-8°.
- GUÉRIN (L.). — L'intendant de Cypierre et la vie économique de l'Orléanais (1760-1785). *Thèse Droit*, Paris, 1938, in-8°.
- GUIMBAUD (L.). — Auget de Montyon (1733-1820), Paris, 1909, 1 vol. in-8°.
- HENRI-ROBERT. — Malesherbes, Paris, 1927, 1 vol. in-16.
- IMBERT (J.). — Les hôpitaux en droit canonique, du décret de Gratien à la sécularisation de l'administration de l'Hôtel-Dieu à Paris, en 1505, Paris, 1947.
- IMBERT (J.). — Le droit hospitalier de la Révolution et de l'Empire, Paris, 1954.
- IMBERT (J.), SAUTEL (G.), BOULET-SAUTEL (M.). — Histoire des institutions et des faits sociaux. - I : Des origines au X^e siècle ; II : X^e-XIX^e siècles, Paris, 1956-1957, 2 vol. in-8°.
- ISAMBERT (JOURDAN, DECRUSY et). — Recueil général des anciennes lois françaises depuis l'an 420 jusqu'à la Révolution de 1789, Paris, 1821-1833, 29 vol. in-8°, dont un de table.
- JOUVENCEL (H. DE). — Le Contrôleur général des Finances sous l'Ancien Régime *Thèse Droit*, Paris, 1901, 1 vol. in-8°.
- LABROUSSE (C. E.). — Origines et aspects économiques et sociaux de la Révolution française (1774-1791), Paris, 1952, 1 vol. in-4°.
- LA CHESNAYE DES BOIS (F. AUBERT DE). — Dictionnaire de la noblesse contenant les généalogies, l'histoire et la chronologie des familles nobles de France. Troisième éd., Paris, 1863, 19 vol. in-4°.
- LAFÉRIÈRE (E.). — Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux. Deuxième éd., Paris, 1896, 2 vol. in-8°.
- LAMOIGNON DE MALESHERBES (C. G.). — Œuvres inédites, publ. par N. L. Pissot, Paris, 1808, 1 vol. in-12.
- LARCY (R. DE). — Louis XVI et Turgot d'après des documents inédits ; Louis XVI et les successeurs de Turgot jusqu'en 1789, dans *Le Correspondant*, 1866 (tome 68) et 1867 (tome 70).

- LAVISSE (E.). — Histoire de France depuis les origines jusqu'à la Révolution, Paris, 1900-1910, 9 vol. in-8°.
- LEPOINTE (G.). — Eléments de bibliographie sur l'histoire des institutions et des faits sociaux (987-1875), Paris, 1958, in-8°.
- LOCRE (J. G.). — Du Conseil d'Etat, de sa composition, de ses attributions, de son organisation intérieure, de sa marche et du caractère de ses actes, Paris, 1810, 1 vol. in-8°.
- LUÇAY (H. DE). — Les Secrétaires d'Etat depuis leur institution jusqu'à la mort de Louis XV. Des origines du pouvoir ministériel en France, Paris, 1881, 1 vol. in-8°.
- MARION (M.). — Machault d'Arnouville. Etude sur l'histoire du Contrôle général des Finances, de 1749 à 1754, Paris, 1891, 1 vol. in-8°.
- MARION (M.). — Turgot et les grandes remontrances de la Cour des Aides (1775), dans *Vierteljahrschrift für social-und-Wirtschaft Geschichte* (Leipzig), tome I (1903), pp. 303-313.
- MARION (M.). — Histoire financière de la France depuis 1715, Paris, 1914, 6 vol. in-8° (tome I : 1715-1789).
- MARION (M.). — Dictionnaire des institutions de la France aux XVII^e et XVIII^e siècles, Paris, 1923, 1 vol. in-8°.
- MARION (M.). — Ce qu'il faut connaître des crises financières de notre histoire, Paris, 1926, 1 vol. pet. in-8°.
- MICHEL (E.). — Histoire du Parlement de Metz, Paris, 1845, 1 vol. in-8°.
- MICHEL (E.). — Biographie du Parlement de Metz, Metz, 1853, 1 vol. in-8°.
- MOLLIEN (F. N. comte). — Mémoires d'un ministre du Trésor public (1780-1815) avec notes de Ch. GOMEL, Paris, 1898, 3 vol. in-8°.
- MONTYON (AUGET DE). — Particularités et observations sur les ministres des finances de France les plus célèbres, depuis 1660 jusqu'en 1791, Londres, 1812, 1 vol. in-8°.
- MOREAU DE BEAUMONT (J. L.). — Mémoires concernant les droits et impositions en France et en Europe, 1768-1789, 5 vol. in-4°.
- NECKER (J.). — Œuvres, Londres, 1785, 1 vol. in-4°.
- NECKER (J.). — Sur le compte rendu des finances de 1781, nouveaux éclaircissements, Lyon, 1788, in-8°.
- NÉRAUD (J.). — Les intendants de la généralité de Berry. *Thèse Droit*, Paris, 1922, 1 vol. in-8°.
- OLIVIER-MARTIN (Fr.). — L'organisation corporative de la France d'Ancien Régime, Paris, 1938.
- OLIVIER-MARTIN (Fr.). — Le Conseil d'Etat du Roi, *cours d'Histoire du droit public* (doctorat), 1947-1948, Paris, Les cours de droit (dactylographié).
- OLIVIER-MARTIN (Fr.). — Manuel d'Histoire du droit français, des origines à la Révolution, Paris, 1948, 1 vol. in-4°.
- OUTREY (A.). — Un épisode mal connu de l'histoire des Archives nationales : la tentative de mise en application par Danton du décret du 7 août 1790 sur la réunion des Archives du Conseil (septembre 1792 - avril 1793). *Rev. hist. de droit français et étranger*, 1958 (XXXVI), pp. 530-554.

- PEISER (G.). — Le recours en cassation en droit administratif français. Evolution et régime actuel. *Thèse Droit*, Nancy, 1957, 1 vol. in-16.
- PETOT (J.). — Histoire de l'administration des ponts et chaussées (1599-1815), Paris, 1958, in-8°.
- ROCQUAIN (F.). — L'esprit révolutionnaire avant la Révolution (1715-1789), Paris, 1878, 1 vol. in-8°.
- ROUX (P.). — Les fermes d'impôts sous l'Ancien Régime. *Thèse Droit*, Paris, 1916, 1 vol. in-8°.
- SAINT-ALLAIS (N. VITON DE). — Nobiliaire universel de France ou Recueil des généalogies historiques des maisons nobles de ce Royaume, Paris, 1873-1876, 20 vol. in-8° (table générale à la fin du tome XX).
- SAUVEL (T.). — Ce que le Conseil d'Etat doit au passé, dans *Rev. hist. de droit français et étranger*, 1950, p. 426.
- SAUVEL (T.). — Du Palais de la Cité au Palais-Royal, dans *Le Conseil d'Etat*, livre jubilaire publié pour commémorer son cent-cinquantième anniversaire (4 nivose an VIII - 4 décembre 1949), p. 34.
- SÉGUR (P. DE). — Au couchant de la monarchie. I : Louis XVI et Turgot ; II : Louis XVI et Necker, Paris, 1909, 2 vol. in-8°.
- STOURM (R.). — Les finances de l'Ancien Régime et de la Révolution, Paris, 1855, 2 vol. in-8°.
- STOURM (R.). — Bibliographie historique des finances de la France au XVIII^e siècle, Paris, 1895, 1 vol. in-8°.
- TOCQUEVILLE (A. DE). — L'Ancien Régime et la Révolution, 7^e éd. Paris, 1866, 1 vol. in-8°.
- TURGOT (A. R. J.). — Œuvres, nouvelle édition classée par ordre de matières, avec les notes de Dupont de Nemours, par Daire et Dussard, Paris, 1844, 2 vol. in-8°.
- VÉRI (abbé J. DE). — Journal, publ. par J. de Witte, Paris, 1928-1930, 2 vol. in-8°.
- VIGNON (E. J. M.). — Etudes historiques sur l'administration des voies publiques en France aux XVII^e et XVIII^e siècles, Paris, 1862, 3 vol. in-8°.
- VIOLLET (P.). — Le roi et ses ministres pendant les trois derniers siècles de la monarchie, Paris, 1912, 1 vol. in-8°.
- WEULERSSE (G.). — La physiocratie sous les ministères de Turgot et de Necker (1774-1781), Paris, 1950, in-8°.
- WOELMONT DE BRUMAGNE (baron de). — Notices généalogiques, 5^e série, Paris, 1927, in-8°.
-

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	3
--------------------	---

PREMIERE PARTIE

Origines du Comité contentieux des Finances

CHAPITRE I

Complexité des affaires financières au XVIII ^e siècle	21
I. — Les illogismes anachroniques du régime fiscal	22
II. — Hétérogénéité des structures administratives	24
III. — Le labyrinthe des juridictions financières	26
— Le chevauchement des juridictions de première instance	26
— La rivalité des juridictions d'appel	28

CHAPITRE II

Les Intendants des Finances au XVIII ^e siècle	31
SECTION I. — Les Intendants des Finances dans le système administratif du XVIII ^e siècle	32
I. — Le rôle traditionnel des Intendants des Finances en 1777	33
II. — La réforme de l'édit de juin 1777	43
III. — Les Intendants des Finances d'après le règlement du 5 juin 1787	50
SECTION II. — Les assemblées des Intendants des Finances	57

CHAPITRE III

Les remontrances de la Cour des Aides de Paris	63
SECTION I. — Les thèmes des remontrances de la Cour des Aides	64

SECTION II. — La critique des remontrances de la Cour des Aides ..	75
I. — La valeur objective des remontrances de la Cour des Aides	75
II. — La résonance des remontrances de la Cour des Aides sur la politique de Turgot	79

CHAPITRE IV

La création officielle du Comité contentieux des Finances	83
SECTION I. — Analyse de l'édit	88
SECTION II. — La signification et la portée de la réforme	90

DEUXIEME PARTIE

Etude structurale de l'institution

I. — Les Almanachs royaux	103
II. — Les archives du Conseil du Roi	105
III. — Les archives du Contrôle général des Finances	111

CHAPITRE I

La composition du Comité contentieux des Finances	115
SECTION I. — Les personnages qui furent membres du Comité	116
SECTION II. — Les Maîtres des Requêtes	141

CHAPITRE II

La compétence du Comité contentieux des Finances	145
Le Contrôle général des Finances à la fin du XVIII ^e siècle	146
SECTION I. — Le témoignage des registres d'affaires du Comité contentieux	156
I. — Le répertoire E 1683 ⁴¹⁵	156
II. — Le relevé E 2783	162
III. — La note H 1674 (93)	166
SECTION II. — Le témoignage des dossiers du Contrôle général	170
SECTION III. — L'enseignement des registres des arrêts du Conseil ..	175

CHAPITRE III

Le fonctionnement du Comité contentieux des Finances	185
SECTION I. — L'examen des dossiers par le Comité contentieux ..	188
I. — L'affaire des habitants de Cussey-sur-Lizon ..	191
II. — L'affaire Berger	195
III. — L'affaire De Camps	204
SECTION II. — Elaboration de la décision	213
I. — Les décisions du Comité sans but répressif ..	213
II. — Les décisions du Comité comportant amende ..	219

CHAPITRE IV

Le rôle du Comité contentieux des Finances	225
SECTION I. — Essai statistique sur le succès des avis du Comité contentieux	226
SECTION II. — Le rôle des avis du Comité dans l'élaboration de l'arrêt du Conseil	233
I. — La forme officielle des arrêts en finance	233
II. — Le problème de l'intervention du Conseil dans les affaires soumises au Comité contentieux des Finances	239
III. — L'incidence du Comité contentieux des Finances dans l'élaboration des arrêts en finance ..	251
CONCLUSION	253

Pièces justificatives

I. — Edits et règlements royaux concernant l'administration des Finances au XVIII ^e siècle	261
II. — Détails des Almanachs royaux	275
III. — Extrait des registres du Conseil du Roi	299
IV. — Extraits des archives du Contrôle général des Finances	303
BIBLIOGRAPHIE	313
TABLE DES MATIÈRES	321

VU :

Nancy, le 23 décembre 1960

Le Président de Thèse,

M. BOULET - SAUTEL.

VU ET APPROUVÉ :

Nancy, le 24 décembre 1960

Le Doyen,

R. ROBLLOT.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Nancy, le 29 décembre 1960

*Le Recteur de l'Académie,
Président du Conseil d'Université,*

P. IMBS.

